

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

GLAUCIA JULIÃO BERNARDO

MERCOSUL EDUCACIONAL: RELAÇÃO DOS ACORDOS E DECISÕES ENTRE  
AS PARTES E A POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA PARA O ENSINO SUPERIOR

CURITIBA  
2015

GLAUCIA JULIÃO BERNARDO

MERCOSUL EDUCACIONAL: RELAÇÃO DOS ACORDOS E DECISÕES ENTRE  
AS PARTES E A POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA PARA O ENSINO SUPERIOR

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Alexsandro Eugênio Pereira

CURITIBA  
2015

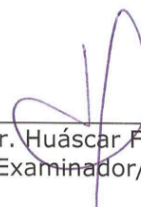
## ATA

Os membros da Comissão Examinadora designados pelo Colegiado do PPPP – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná aprovaram a dissertação de Mestrado com o título **"Mercosul Educacional: Relação dos Acordos e Decisões entre as Partes e a Política Pública Brasileira para o Ensino Superior"**, apresentada pela mestranda **GLAUCIA JULIANO BERNARDO**, no dia 24 de abril de 2015.

Curitiba, 24 de abril de 2015



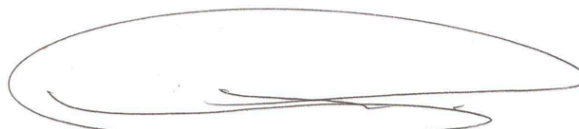
Prof. Dr. Alexandre Eugenio Pereira  
Presidente/Orientador/UFPR



Prof. Dr. Huáscar Fialho Pessali  
Examinador/UFPR



Prof. Dra Samira Kauchakje  
Examinadora/PUC-PR



Prof. Dr. Marcos Vinicius Pansardi  
Examinador/UFPR

Dedico este trabalho a meu avô, Gerinaldo Santos Julião.

Você sempre estará em minha memória como um exemplo de amor, humildade e superação.

Cada vez que fecho meus olhos, lembro-me da maior e mais simples prova de amor que alguém poderia dar a outro: a superação de sua dor para torcer por mim e provocar-me risos.

## **AGRADECIMENTOS**

É sempre muito difícil iniciar uma seção de agradecimentos, seja em um trabalho acadêmico ou em qualquer outra atividade realizada. Há sempre o risco de não citar todos os envolvidos. Mas é um desafio que deve ser encarado...

Aos meus pais e ao meu irmão, pelo amor e apoio incondicionais. Esta dissertação só foi possível graças à ajuda de vocês, pela revisão de língua portuguesa, pelo suporte técnico, pelas incessantes tentativas de me acalmar nos momentos mais críticos!

Ao meu orientador, professor Alexsandro Eugênio Pereira, pela confiança em mim como estudante e pesquisadora, pela paciência comigo durante todo este processo.

Às minhas colegas de turma, Andréa Benetti Oliveira, Ludmila Culpi, Mariele Couto, pela amizade, generosidade e colaborações com este trabalho.

Ao pessoal do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais — NEPRI, sempre pronto a debater e indicar possíveis alternativas a serem seguidas em nossos projetos de pesquisa.

Às minhas amigas Janaína Camile Pasqual Lofhagen e Martha Parreira, que desde a faculdade estão ao meu lado, auxiliando a enfrentar os desafios — como este — da vida, mostrando o lado divertido deles!

Aos queridos Eden Netto, Lia Pachalski e Ana Carolina Oliveira, que acreditaram em meu trabalho como internacionalista e nas contribuições que eu poderia dar na área educacional.

Aos estimados Marco Boeing, Eduardo Miguel da Veiga e Indianara de Almeida, pelas reflexões de sábado a tarde, que me possibilitaram desenvolvimento pessoal e amadurecimento, impactando, conseqüentemente, neste trabalho.

A todos os membros — discentes, docentes, técnico administrativo — do Programa de Pós-Graduação de Políticas Públicas da UFPR! É uma honra fazer parte desse grupo!

“[...] policy transfer or lesson drawing is common [...] It has always existed but there can be no doubt that the rapid growth in communications of all type since the Second World War has accelerated the process.”

David Dolowitz e David Marsh

## RESUMO

A formação de organizações internacionais, em especial os blocos regionais, tem afetado o processo de construção de políticas públicas; nesse sentido, é fundamental a discussão do papel dessas organizações no contexto doméstico dos países-membros. A análise desta dissertação será voltada à construção de princípios e programas da Educação Superior do Mercado Comum do Sul — Mercosul e do Brasil, área em que há escassez de literatura. Assim, tendo como base as teorias de transferência e difusão de políticas públicas, e o levantamento de documentos oficiais mercosulinos e brasileiros, o objetivo geral desta dissertação é: analisar a transferência e difusão de princípios, programas e ações de política pública para o Ensino Superior entre o Mercosul Educacional e o Brasil. Para tanto, foram analisados qualitativamente os acordos realizados entre os países-membros do Mercosul, assim como as atas das reuniões em que estes foram discutidos. A partir deste estudo, verificou-se se esses estavam em vigência em um de seus países-membros: o Brasil. Os resultados confirmam o bloco regional como um espaço de discussão e síntese de princípios, ações e programas, na área de Educação Superior, e, conseqüentemente, a disseminação desses aos países-membros.

**Palavras-chave:** Transferência e difusão de Política Pública. Organizações Internacionais. Mercosul.

## **ABSTRACT**

The development of international organizations, especially regional blocs, has affected the process of construction of public policies. Accordingly, it is essential to discuss the role of these institutions in its members. This analysis of this dissertation will focus on the construction and principles of higher education of Mercosur and Brazil, an area where there is a scarcity of literature. Thus, based on the theories of transfer and diffusion of public policies and the study of Mercosur and Brazil official documents, the aim of this dissertation is to analyze the transfer and diffusion of principles, programs, actions of public policies for higher education between the Mercosur and Brazil Education. In order to reach it, the agreements between the Mercosur members as well as the records of the meetings in which they were discussed were qualitatively analyzed. Based on this study, it was possible to verify that these agreements were being implemented in one of its members: Brazil. The results confirm this regional bloc as a space for discussion and synthesis of programs, principles in the area of higher education, and hence the dissemination thereof to its members.

**Keywords:** Public Policy transfer and diffusion. International organizations. Mercosur.



## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 -	CRONOLOGIA DE FORMAÇÃO DO MERCOSUL.....	38
FIGURA 2 -	DO APRENDIZADO À TRANSFERÊNCIA COERCITIVA.....	53
FIGURA 3 -	RELAÇÃO ENTRE REGIMES, ACORDOS E DISSEMINAÇÃO DE POLÍTICAS.....	61
FIGURA 4 -	REPRESENTAÇÃO SIMBÓLICA DO PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA E DIFUSÃO NO MERCOSUL.....	90

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 -	QUADRO CONCEITUAL DE TRANSFERÊNCIA E DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	57
TABELA 2 -	APLICAÇÃO DO QUADRO CONCEITUAL ÀS INTENÇÕES E AÇÕES RELACIONADAS À GRADUAÇÃO - ARCU-SUL....	80
TABELA 3 -	APLICAÇÃO DO QUADRO CONCEITUAL ÀS INTENÇÕES E AÇÕES RELACIONADAS À GRADUAÇÃO – MOBILIDADE DOCENTE .....	81
TABELA 4 -	APLICAÇÃO DO QUADRO CONCEITUAL ÀS INTENÇÕES E AÇÕES RELACIONADAS À PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA – SISTEMA DE INTEGRAL DE FOMENTO PARA QUALIDADE DOS CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO NO MERCOSUL.....	85
TABELA 5 -	APLICAÇÃO DO QUADRO CONCEITUAL ÀS INTENÇÕES E AÇÕES RELACIONADAS À PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA – NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISA EM EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	86

## LISTA DE SIGLAS

ARCU-SUL	- Sistema de Acreditação de Cursos de Graduação do Mercosul
AUGM	- Associação de Universidades do Grupo Montevidéu
CAPES	- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCM	- Comissão de Comércio do Mercosul
CEE	- Comunidade Econômica Europeia
CMC	- Conselho Mercado Comum
CPC	- Comissão Parlamentar Conjunta
CRISCOS	- Conselho de Reitores para a Integração da Sub-Região Centro-Oeste da América do Sul
EUA	- Estados Unidos da América
FCES	- Foro Consultivo Econômico e Social
FEM	- Fundo de Financiamento do Setor Educacional
GMC	- Grupo Mercado Comum
MARCA	- Mobilidade Acadêmica Regional Cursos Acreditados pelo Mecanismo de Acreditação de Cursos de Graduação do Mercosul
MEC	- Ministério da Educação
MERCOSUL	- Mercado Comum do Sul
MEXA	- Mecanismo de Acreditação de Cursos de Graduação do Mercosul
OCDE	- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCEE	- Organização para Cooperação Econômica Europeia
OEI	- Organização dos Estados Iberoamericanos
OTAN	- Organização do Tratado do Atlântico Norte
PROMARCA	- Programa de Mobilidade Acadêmica Regional para os Cursos Acreditados pelo Mecanismo de Acreditação de Cursos de Graduação do Mercosul
SAM	- Secretaria Administrativa do Mercosul
UE	- União Europeia

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
 <b>2. O REGIME COOPERATIVO NO CONTEXTO INTERNACIONAL.....</b>	<b>17</b>
2.1 INTEGRAÇÃO ENTRE OS PAÍSES .....	19
2.2 A FORMAÇÃO DE REGIMES INTERNACIONAIS .....	23
2.3 O CONTEXTO FAVORÁVEL NOS PAÍSES DO CONE SUL .....	27
2.4 FORMAÇÃO DO MERCOSUL E INSTÂNCIAS DECISÓRIAS.....	29
2.4.1 Precedentes .....	29
2.4.2 Tratado de Assunção e Instâncias decisórias.....	32
2.4.3 Mercosul Educacional .....	35
2.5 CONSIDERAÇÕES SOBRE ESTE CAPÍTULO .....	37
 <b>3. POLÍTICAS PÚBLICAS: TRANSFERÊNCIA E DIFUSÃO EM ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS .....</b>	<b>40</b>
3.1 POLÍTICA PÚBLICA E SEU CICLO .....	40
3.2 TRANSFERÊNCIA E DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	45
3.3 MODELO DOLOWITZ E MARSH (2000) .....	50
3.3.1 Teoria dos autores .....	51
3.3.2 Quadro/componentes de análise .....	56
3.4 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS COMO INSTRUMENTOS DE TRANSFERÊNCIA DE DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	58
3.5. CONSIDERAÇÕES SOBRE ESTE CAPÍTULO .....	61
 <b>4. CASO MERCOSUL .....</b>	<b>63</b>
4.1 PROTOCOLO DE INTENÇÕES (1991).....	65
4.2 AS BASES DA RELAÇÃO DE GRADUAÇÃO, PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA ENTRE AS PARTES .....	68
4.3 CREDENCIAMENTO DE CURSOS PARA O RECONHECIMENTO DE TÍTULOS DE GRADUAÇÃO UNIVERSITÁRIA NOS PAÍSES DO MERCOSUL ? .....	70
4.4 PROGRAMAS MERCOSULINOS NO BRASIL.....	73
4.4.1 A Evolução do MEXA para o ARCU-SUL .....	74

4.4.1 Sistema Integral de Fomento para a Qualidade dos Cursos de Pós-graduação do MERCOSUL .....	82
4.5 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO .....	87
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>89</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>93</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A intensificação dos acordos/tratados entre os países, dos processos de integração regional, bem como de comunicação e de avanços tecnológicos, cria um contexto que propicia aumento das similaridades e/ou inspiração de políticas entre países. Tal cenário, também, contribui para o desenvolvimento de estudos em um campo de pesquisa conhecido como *transferência e difusão de políticas públicas*. Este está relacionado com o processo por meio do qual política, medidas administrativas e/ou princípios de determinado contexto/sistema são usados no desenvolvimento desse campo em outro contexto/sistema (DOLOWITZ; MARSH, 2000). Acredita-se que as organizações internacionais podem ser atores de destaque nesse processo, uma vez que possuem a capacidade de influenciar as políticas públicas dos países-membros.

Levando isso em consideração, será apresentada a formação do Mercosul, decorrente da assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Dentre os principais objetivos dessa organização, em sua maioria econômicos, há a previsão da harmonização da legislação para promover maior integração entre os países-membros em áreas consideradas pertinentes (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991). Contudo, essas áreas não estão detalhadas no documento constitutivo do bloco regional, e isso permite uma análise com uma abrangência maior do que a econômica.

O enfoque deste trabalho está voltado à área da Educação, na qual se verifica, desde a criação do bloco até os dias atuais, a realização de vários acordos, compreendendo desde a educação primária até o estabelecimento de critérios comuns e a formação de recursos humanos nos programas de pós-graduação. Alguns deles, mais especificamente na área de educação superior, resultaram em programas e projetos entre os países, como a Acreditação Regional de Cursos Universitários do Mercosul — ARCU-SUL, o Programa de Mobilidade Acadêmica Regional — MARCA, o Programa de Associação para o Fortalecimento dos Cursos de Pós-graduação e o Programa de Associação de Projetos Conjuntos de Pesquisa. Políticas, princípios ou ações relacionados a esses assuntos encontram-se em vigência no Brasil, por meio do Ministério da Educação — MEC, de diversas

universidades e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

Perante tal contextualização, destaca-se que é tema desta pesquisa de dissertação a transferência e difusão de princípios, programas e ações de política pública para o Ensino Superior entre o Mercosul Educacional e o Brasil. O recorte espacial — Mercosul e Brasil — deve-se ao interesse no estudo deste bloco regional, bem como de um de seus membros, no caso, do membro específico, por ser o país de origem desta estudante; a escolha do Ensino Superior decorre da maior disponibilidade de informações neste nível de ensino. O recorte temporal tem como baliza a data de criação da organização internacional (1991) até o ano de 2013, já que os dados ainda não estão todos disponíveis.

Para realização da pesquisa, foram necessários o levantamento e a análise das decisões do bloco na área educacional, comparando-as com as políticas brasileiras voltadas a essa temática, tendo como base o seguinte questionamento: há transferência e difusão de princípios, programas e ações de política pública para o ensino superior entre o Mercosul Educacional e o Brasil?

Para responder a essa questão, objetiva-se, neste trabalho de dissertação: 1.1) analisar a relação entre Mercosul Educacional e a política pública brasileira para o Ensino Superior, de 1991 a 2013; e 1.2) demonstrar a transferência e difusão de princípios, programas e ações de política pública para o Ensino Superior entre o Mercosul Educacional e o Brasil, de acordo com os critérios estabelecidos por Dolowitz e Marsh (2000).

Assim, convém destacar que, da perspectiva pessoal, este trabalho é justificado tendo em vista que a maioria dos trabalhos elaborados sobre a temática está concentrada nos estudos acerca das dificuldades de implantação dos acordos ocorridos no bloco. Ferreira (2012), por exemplo, propõe tal análise, respectivamente, em relação ao reconhecimento de títulos de Mestrado e Doutorado provenientes dos países-membros e à admissão de títulos e graus universitários para o exercício de atividades acadêmicas. Já outros autores fazem reflexões sobre educação e formação de espaços regionais de ensino superior, como Cabral (2014), Azevedo (2008) e Lampert (2014). Diferentemente dessas vertentes, nesta dissertação, pretende-se examinar a relação entre os atores envolvidos — Mercosul e Brasil — no processo de transferência e difusão de políticas públicas educacionais. Para isso, faz-se uma aplicação da teoria de Dolowitz e de Marsh

(2000), para analisar o papel do Mercosul nesse contexto, o que possibilitará demonstrar uma das formas de análise para essa vertente teórica, o que também justifica o trabalho do ponto de vista acadêmico e metodológico.

Desse modo, a metodologia empregada no desenvolvimento do trabalho incluiu pesquisa bibliográfica — livros, artigos científicos, publicações oficiais de governos e organizações internacionais — acerca dos temas e conceitos a ele relacionados: políticas públicas, integração regional, formação do Mercosul, transferência e difusão de políticas públicas. Também, com vistas ao levantamento de dados, investigaram-se atas, acordos, decisões, programas e projetos de harmonização do referido bloco pertinentes à área de Educação Superior, assim como os oriundos dessa mesma área no Brasil. Ao analisá-los, aplicou-se a técnica qualitativa, por meio da análise de conteúdo, para estudo dos contextos e componentes dos documentos, o que possibilitou o levantamento das informações estabelecidas pelo modelo de organização para análise de processos de transferência e difusão de políticas públicas de Dolowitz e Marsh (2000): razão; atores; componentes; grau; restrições; demonstração do processo; relação do processo e o insucesso da política.

Em vista disso, o presente trabalho é dividido em três partes. A primeira discorre sobre as correntes teóricas de integração regional e cooperação, aplicando-se à formação do Mercosul e seus acordos educacionais básicos. A segunda discute o conceito e o ciclo de políticas públicas, explicitando-se a relação de formulação de política e transferência e difusão de políticas públicas, processo em que se destacam os organismos internacionais. Por fim, a terceira contém a análise da formulação de políticas de harmonização na Educação Superior no Mercosul, assim como sua recepção no Brasil.



## 2. O REGIME COOPERATIVO NO CONTEXTO INTERNACIONAL

O escopo deste capítulo é apresentar brevemente algumas considerações sobre os contextos em que se desenvolve a integração entre os países, necessárias à compreensão da interdisciplinaridade do trabalho, o qual envolve alguns conceitos de relações internacionais, transferência de políticas públicas e direito. Não se pretende fazer um ensaio bibliográfico completo acerca do assunto, mas apenas indicar ao leitor qual é o novo contexto das relações entre os países no período pós-Segunda Guerra Mundial, que favorece o processo transferência e difusão de políticas públicas.

No período pós-Segunda Guerra Mundial, retomam-se as discussões liberais, com o foco na propensão dos países a estabelecerem relações de paz entre si, considerando suas relações de interdependência. Para demonstrar esse novo contexto de cooperação e integração, como é o caso do Mercosul, optou-se pelos seguintes autores: Karl Deustch (1982), Keohane e Nye (2001), Krasner (2012), Vigevani *et al.* (2008) e, por fim, Vaz (2002).

Karl Deustch (1982) afirma que a criação e o desenvolvimento de organismos internacionais — limitados regionalmente — podem propiciar um aperfeiçoamento de hábitos e políticas de integração, necessários à realização destes processos em maior escala.

O autor aponta que estes blocos regionais podem chegar a um momento de estagnação, em alguns casos sendo possível sua extinção ou então experimentar novo crescimento em fase posterior. Nesse sentido, ele cita como exemplo das maiores organizações de cunho regional a Organização para Cooperação Econômica Europeia — OCEE, para implantação do Plano Marshall e reconstrução do desenvolvimento econômico de 16 países europeus, que foi sucedida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico — OCDE. Ambas possuíam finalidade econômica: reduções das barreiras tarifárias entre os Estados Unidos da América — EUA e a Europa, pois se verificavam intermitentes disputas sobre questões comerciais entre os Estados Unidos e seus parceiros europeus.

Seguindo essa perspectiva de integração entre países europeus e Estados Unidos, Deustch (1982) explica a formação de diversas organizações (Organização do Tratado do Atlântico Norte — OTAN, Comunidade Econômica Europeia — CEE,

Federalismo Europeu, Instituições Funcionais Europeias), detalhando a formação de cada uma delas. Ele afirma que, em outros lugares, a integração supranacional permaneceu mais fraca do que na Europa Ocidental, exemplificando com a Organização dos Estados Americanos, a Liga Árabe, o Bloco Soviético. Nesse sentido, o autor destaca a integração como uma forma de superação da lógica de Estado-Nação e garantia de cooperação.

Dentre as principais tarefas dos processos de integração, segundo Deustch (1982), estão aquelas relacionadas à manutenção da paz, ampliação das capacidades de finalidades múltiplas, realização de tarefas específicas e construção de imagem e cujo cumprimento depende da interdependência econômica, da comunicação entre as partes, assim como da percepção de interesses comuns. O cumprimento delas depende de interdependência econômica, relevância mútua das unidades (interdependência econômica), compatibilidade de valores e recompensa em comum efetivas, receptividade mútua (comunicação), identidade conjunta ou lealdade comum (percepções de interesses comuns).

É importante destacar, para a finalidade deste trabalho, o último item citado pelo autor, a identidade conjunta ou lealdade comum. As construções de interesses comuns e de um sentimento de pertencimento a um determinado organismo internacional — especialmente no caso da formação dos blocos regionais — dependem da disseminação dos princípios integracionistas entre seus membros, assim como da promoção e do desenvolvimento de projetos e programas conjuntos. Dessa forma, não se pode pensar apenas na participação de um alto escalão político, mas também na inclusão de outros grupos, assim como técnicos responsáveis pela execução direta dos acordos, e, principalmente, dos mais diversos segmentos da sociedade, como universidades, instituições econômicas, mídia, cidadãos, dentre outros.

Deustch (1982) distingue entre formas de integração: comunidade amalgamada e comunidade pluralística de segurança. A primeira é voltada ao aumento de poder dos membros para o desempenho de funções específicas e desenvolvimento de identidade comum; a segunda diz respeito ao estabelecimento de relações pacíficas, num contexto de compatibilidade de valores e capacidade de resposta e previsibilidade dos comportamentos. Nessa lógica, a comunidade pluralística de segurança seria ideal, uma vez que é mantida mais facilmente e não tão vulnerável ao conflito quando a amalgamada. Essa comunidade pluralística de

segurança depende, basicamente, de três condições para existir: compatibilidade de valores políticos, capacidade de governos responderem às mensagens e previsibilidade mútua de comportamentos (DEUSTCH, 1982).

Esse é o contexto após a Segunda Guerra Mundial, no qual os países se voltam à cooperação e à formação de comunidades entre eles. Talvez, dos modelos de comunidades sugeridos pelo autor, esse pluralístico esteja mais relacionado aos que possuem características intergovernamentais (em que acontecem negociação e acomodação dos interesses dos países-membros) do que àqueles com propriedades supranacionais (em que há a composição de uma entidade superior, com poderes de impor medidas e ações aos países-membros).

## 2.1 INTEGRAÇÃO ENTRE OS PAÍSES

Um passo mais aprofundado nesse relacionamento entre os países é os processos de integração, ou seja, etapas posteriores às comunidades de segurança. Seguindo essa lógica, segundo Deustch (1982), seu progresso pode ser observado quando ela deixa de ser apenas uma teoria e se fortalece. Para que esse ponto seja atingido, é necessária a difusão de ideais favoráveis ao reforço dos interesses comuns pelos diversos segmentos da sociedade, desde intelectuais e políticos até a população em geral. Outro fator que contribui para esse fortalecimento é a vinculação de interesses desses segmentos ao processo integrativo. Deustch aponta que esse quadro pluralístico e as comunidades de segurança da modalidade seriam características de um futuro próximo.

Novamente, cumpre destacar o papel da sociedade no processo integrativo, conforme exposto pelo autor; este autor pode ser classificado, de acordo com Jackson e Sorensen (2007), como liberal mais convicto. Entretanto, deve ser observada outra vertente deste liberalismo — menos convicta —, que faz concessões ao paradigma realista das relações internacionais, apresentado a seguir.

Em sua obra *Power and Interdependence*, Robert Keohane e Joseph Nye (2001) afirmam que a natureza da política mundial está mudando. O mundo estaria cada vez mais interdependente na economia, nas comunicações e nas aspirações

humanas. Assim, o realismo político que tinha sido amplamente aceito por estudantes e profissionais da área de relações internacionais já não daria mais conta de explicar o atual contexto, marcado por questões não concentradas apenas em militarismo e segurança, mas por uma teia de diversas situações.

Essa interdependência, segundo os autores, afeta a política mundial e o comportamento dos Estados e vice-versa. Quando criam ou aceitam procedimentos, regras ou instituições para certos tipos de atividade, os governos regulam e controlam as relações transnacionais e interestatais; são esses os regimes internacionais. Ou seja, novamente, discute-se o estabelecimento de um comportamento esperado, dentro de um grupo com interesses em comum, talvez com os mesmos princípios ou com a finalidade de disseminar tais princípios.

Retomando a discussão dos autores, haveria uma contraposição entre os conceitos de interdependência e de segurança nacional. Eles ressaltam que, dentro do modelo teórico que estão propondo, não se sugere que o conflito internacional desapareceria com a prevalência da interdependência; ao contrário, ele teria novas formas e poderia, inclusive, ser mais intenso.

Quando se fala sobre interdependência, deve-se considerar que não se trata apenas de uma interligação entre os atores, mas também dos efeitos das transações na interdependência, das restrições ou custos, associados a eles. Isto é, os autores não a limitam a relações de benefícios mútuos; ao contrário, a perspectiva adotada considera que estas relações sempre envolvem custos (KEOHANE; NYE, 2001). Assim, uma vez que a autonomia dos atores sofre restrição nesse processo, é impossível definir *a priori* se os benefícios superam os custos. Diante dessa perspectiva, os governos e organizações não governamentais buscarão aumentar seus ganhos, mesmo quando ambos lucram muito com a relação. Por isso, não se pode esperar que haja diminuição nos conflitos.

Além disso, para eles, a interdependência não pode ser entendida somente em termos de dependência mútua equilibrada. É a assimetria na dependência que é fonte de influência na relação entre os atores. Portanto, o poder continua um conceito ainda mais complexo neste novo paradigma. Para entender o papel do poder na interdependência, devemos distinguir entre duas dimensões: sensibilidade e vulnerabilidade. Em termos de custos de dependência, sensibilidade significa suscetibilidade para efeitos custosos impostos de fora, antes de as políticas serem alteradas para tentar mudar a situação. A vulnerabilidade pode ser definida como a

suscetibilidade de um ator a sofrer os custos impostos por eventos externos, depois de as políticas serem alteradas.

Segundo os autores, embora os padrões de interdependência de sensibilidade possam explicar os pontos críticos, eles destacam que uma política coerente deve ser baseada em uma análise de vulnerabilidades atuais e potenciais. Explicitam, porém, que tão importante quanto entender por que a manipulação de interdependência pode ser um instrumento de poder, é compreender seus limites. A interdependência assimétrica, por si só, não pode explicar os resultados da negociação, mesmo em relações tradicionais entre os Estados. Nesse contexto, os regimes podem afetar os relacionamentos de interdependência.

Portanto, de acordo com os autores, os regimes internacionais são fatores intermediários entre a estrutura de poder de um sistema internacional e a negociação política e econômica que ocorre em seu interior. A estrutura do sistema afeta a natureza do regime. Nesse quadro mundial, os Estados não são atores únicos nas relações internacionais, e outras formas de poder ganham destaque.

Sob essa ótica, é indiscutível que há uma relação entre regimes e o modelo de comportamento dos Estados, que não são mais atores únicos em âmbito internacional. Outros segmentos começam a fazer parte desse, e podem influenciar ou ser influenciados pelos regimes/princípios internacionais.

Ao defender a existência de mais atores em âmbito internacional, Keohane e Nye (2001) apontam a relação entre elites governamentais e não governamentais e organizações transnacionais econômicas. Essa relação conduz os autores a reconhecer a existência de canais múltiplos conectando os Estados. Assim, a agenda internacional torna-se diversa e não é pautada exclusivamente pela questão militar, sem uma hierarquia clara entre os temas. Logo, nessas relações de interdependência há uma redução do papel da força militar.

Eles explicam que, com essa equiparação dos temas na agenda e a redução do uso da força, a distribuição do poder é considerada fator importante. Dessa forma, outros instrumentos de influência, como a interdependência assimétrica e as organizações internacionais, são usados para defesa dos interesses. A distribuição do poder também afeta a formação e o controle da agenda. Assim, há maior complexidade no estabelecimento de limites entre políticas internacionais e domésticas, com as relações estabelecidas entre esses novos atores.

Nesse sentido, o estabelecimento dos limites de políticas internacionais e domésticas deve ser ainda mais difícil quando analisada a relação entre blocos regionais e países-membros. Até que ponto determinada ação de um país está diretamente ligada com o estabelecimento de um tratado, com a aquisição de direitos e deveres? Ou, então, até que ponto essas ações são resultado de princípios difundidos neste bloco? Tais questionamentos, pertinentes neste momento, serão discutidos de maneira mais detalhada no próximo capítulo.

Voltando ao raciocínio dos autores, são as referidas relações, ou canais múltiplos, que reforçam o papel das organizações internacionais em termos políticos, seja no estabelecimento de prioridades por parte do governo ou na formação de coligações políticas relevantes. Portanto, a interdependência pode produzir padrões políticos diferenciados, explicando, inclusive, a formação dos regimes.

Apesar de Deustch (1982) e Keohane e Nye (2001) representarem diferentes pontos de vista da corrente liberal, é interessante destacar as abordagens que possuem sobre a participação das mais diversas camadas da sociedade nos processos de organizações internacionais e integração regional. Os três autores reforçam a participação não apenas das elites governamentais, mas dos mais diversos setores, como políticos, intelectuais, organizações transnacionais e até a sociedade em geral.

A partir do envolvimento da sociedade em geral, é possível construir as ideias citadas anteriormente sobre identidade e princípios comuns, imprescindíveis para manutenção das comunidades ou organizações internacionais. Seguindo essa lógica, um possível exemplo é o sistema de créditos para promoção da circulação dos cidadãos por meio do Sistema Europeu de Educação Superior, estabelecida pela Declaração de Bolonha, que almeja se fortalecer, assim como suas tradições, e se tornar modelo para outras culturas. Esses inspiram modelos para procedimentos e regras comuns, permitindo que os governos regulem as atividades internacionais, criando regimes internacionais.

## 2.2 A FORMAÇÃO DE REGIMES INTERNACIONAIS

O relacionamento de poder e interdependência entre as partes é determinante na formação e nas características dos regimes internacionais (KEOHANE, 1982). Produtos de acordos voluntários entre os atores independentes num contexto restritivo, os regimes podem ser comparados a contratos com objetivos de longo prazo que estruturam uma relação mutuamente benéfica para as partes. Essas ações tornam previsíveis e facilitam a negociação entre governos em um ambiente anárquico, uma vez que reduzem conflitos de interesses e coordenam os comportamentos dos Estados. Dessa forma, é impossível separar completamente regimes de princípios ou crenças, normas de fato, regras e procedimentos de tomada de decisão.

É interessante lembrar, neste ponto, a discussão trazida por Krasner (2012), que parte do seguinte conceito para regimes: “Os regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores” (KRASNER, 2012, p. 93).

Com a definição acima como ponto de partida, o autor se propõe a apresentar três pontos de vista da literatura sobre a relação entre regimes e comportamentos estatais: a estrutural convencional, a estrutural modificada e a visão grociana. Entretanto, antes de apresentá-las, ele faz uma distinção entre regimes e acordos: enquanto esse seria ação mais pontual, aquele seria mais amplo e meio de facilitação para as convenções. Ele explica que, quando as normas ou princípios de determinado regime são alterados, pode significar que o próprio está mudando; isso pode acontecer por transformações de interesse ou do poder dos Estados. Entretanto, se as transformações ocorrem nos procedimentos de tomada de decisão ou nas regras, tratam-se de mudanças internas. Em seguida, passa à discussão das vertentes sobre a relação entre regimes e comportamentos do estado.

A primeira vertente — estrutural convencional — não considera os regimes como fatores intervenientes nos comportamentos dos Estados (Krasner, 2012). Isto é, a tomada de decisão não seria influenciada por princípios, normas e procedimentos. Essa visão é incompatível com a teoria utilizada por este trabalho, uma vez que as teorias de transferência e difusão de políticas públicas estabelecem que regras e ideias podem ser componentes transplantados de um sistema político

para outros. Portanto, o enfoque adotado deverá ser acerca das explicações seguintes do autor.

Com base no mesmo autor, a segunda corrente ou estrutural modificada aceita que os regimes possuem influência — porém, não determinante — nos comportamentos, quando ações individuais não podem alcançar um resultado Pareto ótimo.

Assim, esse posicionamento possui compatibilidade com a ótica de análise adotada para este trabalho, na qual estão Keohane (1982), que aponta as demandas por regimes internacionais, conforme descrito no início desta seção, e Stein (1982), que diferencia os regimes de coordenação e colaboração em um ambiente anárquico. Stein (1982) afirma que os Estados aderem a regimes, renunciando sua independência na tomada de decisão, para lidar com os dilemas de interesses ou aversões comuns, o que determina se suas relações são, respectivamente, de colaboração ou de coordenação.

Voltando ao trabalho desenvolvido por Krasner (2012), da mesma forma que a anterior, a terceira vertente também pode ser usada para explicar este estudo. A visão grociana entende que os regimes e os comportamentos estão completamente interligados, pois os tomadores de decisão estariam sempre pressionados pelo ambiente. O Estado já não seria capaz de controlar os comportamentos por meio de suas fronteiras.

Portanto, os princípios e regimes podem afetar o comportamento dos Estados, quer parcial ou completamente. Contudo, é fundamental discutir como estes são formados, conforme o autor apresenta. Nesse sentido, ele faz uma exposição sobre cinco variáveis nesse quesito: o autointeresse egoísta, o poder político, as normas e os princípios, os usos e costumes e o conhecimento.

Seguindo essa lógica, de acordo com Krasner (2012), o autointeresse egoísta está relacionado com a maximização de sua utilidade, sem considerar a dos outros, isto é, maximizar as diferenças de poder. Logo, os Estados agiriam — seja espontaneamente, de maneira negociada ou imposta — em conjunto quando podem obter resultados positivos ou evitar os negativos. Sobre poder político, o autor exhibe dois posicionamentos diferentes em que ele pode ser usado para fortalecer valores de atores específicos ou para garantir os resultados positivos do sistema; isto é, para fins particulares ou com a finalidade do bem público.



No que se refere a normas e princípios, convém retomar literalmente as palavras do autor:

Até este momento, as normas e os princípios foram tratados como endógenos: eles são as características críticas definidoras de qualquer regime. Entretanto, as normas e os princípios que influenciam o regime de determinada área das relações internacionais, mas que não estão diretamente relacionados a essa área, também podem ser considerados como explicações para criação, a persistência e a dissipação de regimes (KRASNER, 2012, p. 104).

Da mesma forma que os regimes são caracterizados por determinados princípios ou normas, podem ser afetados por outros de diversas áreas. Assim, uma lei ou um programa vigente em determinado país pode ser resultado da sua inserção e adesão aos princípios de determinado organismo internacional. Por exemplo, as ações educacionais vigentes no Brasil podem ser resultado dos princípios integracionistas difundidos no Mercosul.

Seguindo novamente a discussão proposta pelo autor, quanto aos usos e costumes, ele explana que enquanto o primeiro está ligado à prática comportamental, o segundo diz respeito àquelas existentes por longo tempo. Com isto, seriam difundidos os princípios e normas. Outro fator interveniente nessa disseminação é o conhecimento, que cria base para cooperação e interdependência.

Keohane e Nye (2001) discorrem sobre a mudança nos regimes internacionais, apontando como explicações o processo econômico, a estrutura de poder global, o modelo estrutural e o modelo de organização internacional. Entretanto, as explicações servem não só para explicar a mudança, mas também como os regimes podem afetar o comportamento dos Estados.

Sobre explicação do ponto de vista econômico, os autores apontam a crescente importância da economia na política internacional. Esses debates chamam atenção para a interdependência entre países. Não há uma explicação ou teoria para mudança do regime; diferentemente dos cientistas políticos que enfatizam o poder, as justificativas dos economistas estariam ligadas a eficiência e prosperidade. Entretanto, esse comportamento apolítico não significa que esse tipo de poder não é relevante; uma competição perfeita traz à tona fatores políticos, uma vez que as empresas possuem influência em seus ambientes.

Desse ponto de vista, de acordo com os autores, essa mudança de um regime teria início com alterações tecnológicas e econômicas, pois tornaria o vigente

obsoleto. Com isso, os governos seriam mais responsivos às políticas domésticas para aumentar padrão atual. Também, os benefícios econômicos sentidos incentivariam a mudança de regimes visando à eficiência. Entretanto, esses mesmos avanços poderiam afetá-los, uma vez que os governos podem sacrificar a eficiência econômica em prol da segurança, autonomia e outros valores, na tomada de decisão.

Quanto à estrutura de poder global descrita por Keohane e Nye (2001), é importante destacar que a suscetibilidade de um país em relação a outro não é apenas relativa às políticas de segurança, mas também a decisões sobre tal. Essa interdependência é foco da análise tradicional da política mundial. Nesse contexto, os estados mais poderosos ditam as regras, isso determinaria a natureza dos regimes internacionais. Assim, numa perspectiva realista, a política doméstica seria delineada em termos de poder em relação a outros Estados. Com ênfase no poder estatal e numa estrutura internacional, se a capacidade de um estado muda, o regime também mudará. Não haveria uma hierarquia de questões relativas ao poder, o que constitui uma das limitações dessa explicação.

No que se refere ao modelo estrutural, que se baseia na tese da distribuição da capacidade dos estados, haveria uma hierarquia de questões, dentre as quais a militar estaria no topo, de acordo com os autores. Nesse sentido, haveria diferentes padrões de políticas em regimes para diferentes temas. Por exemplo, a capacidade militar pode não ser efetiva nas questões econômicas, da mesma forma que capacidade econômica pode não ser efetiva em outras temáticas. O estado com maior capacidade determinaria as regras. A mudança de regimes seria explicada, de acordo com essa teoria, quando a maioria dos participantes desse o questionam.

Neste último, Keohane e Nye (2001) destacam que o relacionamento entre os Estados não acontece somente por seus escritórios voltados a essa questão, mas por meio de relações intergovernamentais e transgovernamentais. Essas ligações em diversos níveis, denominadas pelos autores de organizações internacionais, são reforçadas por normas (prescrição de determinados comportamentos para situações específicas) e instituições. Uma vez estabelecidas, essas ligações são difíceis de serem desfeitas ou refeitas. Entretanto, destacam que elas podem ser influenciadas por outras organizações ou ainda pelos resultados das suas ações.

Eles finalizam o texto destacando que nenhum modelo serve para explicar a política mundial de maneira isolada. Dessa forma, pode-se fazer uma analogia do

comportamento dos Estados; essas teorias também servem para explicá-los, e demonstram que os regimes internacionais podem afetá-los. Cabe destacar que estes também não devem ser analisados de maneira individual.

São essas teorias que servirão de base para a análise do Mercosul. Elas podem ilustrar as relações entre os países, o padrão de comportamento estabelecido pelos Estados, a formação de organizações internacionais, mecanismos coercitivos, e também indicando origem dos modelos políticos. Também, elas podem demonstrar como o comportamento do Mercosul e seus Estados Partes podem ser influenciados por outros regimes e por suas próprias ações.

Por isso, ainda serão discutidos nas próximas seções deste capítulo alguns aspectos práticos da cooperação aplicando-os ao caso do Mercosul. Uma vez que o contexto mais amplo da cooperação entre os países esteja esclarecido, será mais fácil a compreensão dos capítulos seguintes.

### 2.3 O CONTEXTO FAVORÁVEL NOS PAÍSES DO CONE SUL

O Estado, antes considerado como ator exclusivo nas relações internacionais, nesta nova perspectiva integracionista, pode realizar associação com outros, criando organizações internacionais, ou seja, entidades supranacionais. Uma definição para essas organizações, de Seidenfus (1997, p. 26-27), é “uma sociedade entre Estados, constituída através de um Tratado, com a finalidade de buscar interesses comuns através de uma permanente cooperação entre os seus membros”. Nesse conceito também podem ser inseridos os blocos de integração regional.

Quando formalizados entre os países, os processos de integração são materializados por meio de tratados e/ou acordos, com base no Direito Internacional. Para Deustch (1982), esse seria o modelo mais específico e universal das formas de organização internacional, possibilitando que os países coordenem suas expectativas e comportamentos seguindo seus interesses. Ele afirma que

Quer fundado nos costumes, quer em tratados, ele atua no sentido de que os países possam coordenar suas expectativas e seus comportamentos mútuos em seu próprio interesse. A primeira e mais importante de suas sanções é não apenas a auto-limitação dos atores, mas também a

conscientização destes quanto aos custos e dificuldades muito maiores que todas as partes envolvidas teriam que enfrentar, caso o Direito Internacional não existisse ou caso fosse comumente desconsiderado (DEUSTCH, 1982, p. 228).

É o direito internacional que delimitará os comportamentos esperados e os que devem ser evitados pelos estados, quer pelo estabelecimento do mecanismo jurídico, quer pelo costume. No caso de um mecanismo jurídico, ou seja, a formulação de um acordo internacional, seriam especificados os direitos e deveres de cada parte signatária, estabelecendo, portanto, a limitação das ações dos envolvidos. Os documentos celebrados devem ser incorporados ao ordenamento jurídico e trazidos para a realidade local, sendo que cada país possui uma metodologia específica para incorporação dos atos, tratados e convenções internacionais assinados.

Outrossim, a observação do preâmbulo de documentos ou tratado de constituição de determinado organismo, bem como os de regulamentação, pode dar indícios do padrão de comportamento estabelecido e esperado pelos Estados-membros, atitude que pode ser analisada do ponto de vista dos princípios e regimes estabelecidos.

Ao realizar a leitura da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, é possível observar que, no Título I, que trata dos princípios e garantias fundamentais, há, na definição dos princípios de relações internacionais do país, uma menção à integração econômica, política, social e cultural com os países da América Latina.

Esses laços entre os países da América Latina já estão presentes desde 1980, no Tratado de Montevideu. As parcerias se tornam mais específicas em 1988, quando a aproximação do Brasil e da Argentina, com a assinatura de um tratado de integração, fornece as bases para a formação de um mercado comum entre os países do cone sul.

Nessa lógica, na região da América do Sul, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, em 1991, assinam o Tratado de Assunção, que cria o Mercosul. São considerados objetivos do bloco: livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, estabelecimento de tarifa externa comum e adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros, coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes e a harmonização da

legislação, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991).

De certo modo, isso não seria a formação de novos e reforço de antigos interesses comuns entre as partes? O Mercosul pode ser considerado uma organização internacional, que pode elaborar políticas e propor medidas aos Estados Partes, no intuito de atingir os objetivos previstos em seu documento constituinte, bem como outros que os membros entendam como pertinentes, ou seja, oriundos de interesses em comum. Faz-se mandatório o estudo da formação do bloco regional para melhor compreensão desses questionamentos.

## 2.4 FORMAÇÃO DO MERCOSUL E INSTÂNCIAS DECISÓRIAS

Explicado o contexto de cooperação internacional e dos aspectos que envolvem os blocos regionais, almeja-se nesta seção relatar brevemente o caso específico do Mercosul e o desenvolvimento da área conhecida por Mercosul Educacional, objeto de análise desta dissertação.

O Mercosul tem em sua composição um enfoque para objetivos econômicos, de acordo com seu tratado constitutivo. De acordo com a obra *Mercosul: legislação e textos básicos*, do Congresso Nacional e do Ministério das Relações Exteriores (2005), é possível observar que a maioria dos protocolos e tratados estruturam e institucionalizam o bloco e as questões ligadas à economia. Porém, ao analisar mesma publicação atualizada, em 2010, verifica-se que já está elencada a documentação referente ao Mercosul Social e ao Fundo de Financiamento do Setor Educacional do Mercosul. Isso demonstra como a área social vem ganhando relevância no processo.

### 2.4.1 Precedentes

O histórico dos países com vistas à criação de um espaço de integração tem início em 12 de agosto de 1980, com o Tratado de Montevideu, assinado por Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. O preâmbulo do documento destaca as preocupações referentes ao fortalecimento do relacionamento de amizade e solidariedade entre eles e a

integração econômica como forma de crescimento econômico e social, a renovação dos valores integrativos e, em concordância com a realidade de cada um, reconhecendo a necessidade de tratamento diferenciado àqueles que possuem menor grau de desenvolvimento, explicitando a cooperação horizontal (TRATADO DE MONTEVIDÉU, 2011).

Dispõe no Art. 1: “Pelo presente Tratado, as Partes Contratantes dão prosseguimento ao processo de integração encaminhado a promover o desenvolvimento econômico-social, harmônico e equilibrado, da região e, para esse efeito, instituem a Associação Latino-Americana de Integração [...]” (TRATADO DE MONTEVIDÉU, 2011, art. 1).

É interessante o uso das palavras harmônico e equilibrado, ou seja, é imperativo que haja a construção de base comum aos países, o que pode ser feito com o estabelecimento de princípios. Aliás, os princípios para lograr os objetivos estabelecidos já estão determinados no próprio documento, a saber: pluralismo, já que a integração está acima das diversidades políticas e econômicas das partes; convergência, à medida que acordos parciais são multilateralizados; flexibilidade, para atingir a convergência e fortalecimento da integração; tratamentos diferenciais, considerando as diferenças entre os países e suas características econômico-estruturais; múltiplo em possibilidades de distintas formas de ajustes entre os países. Esse é um marco de cooperação entre os países latino-americanos, que deu origem a outros processos.

Anos mais tarde, precisamente em 29 de novembro de 1988, é assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina (2011). O preâmbulo desse documento faz referência à Ata para Integração Brasileiro-Argentina e aos progressos do Programa de Integração e Cooperação Econômica, assim como à Ata de Amizade Argentino-Brasileira: Democracia, Paz e Desenvolvimento, além das menções a decisões dos governos de preparar as nações para o século seguinte e aos compromissos do Tratado de Montevideu (2011), que apontam a necessidade de consolidação do processo e renovação da integração entre os países da América Latina. Dessa forma, o objetivo do documento é a “consolidação do processo de integração e cooperação econômica entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina” (TRATADO de Integração..., 2011, art. 1), dividindo-o em duas etapas; enquanto a primeira está

ligada à econômica, a segunda já considera os recursos humanos (ARGENTINA; BRASIL, 1988).

São esses documentos e essas ações que servirão de base para o disposto no Tratado de Assunção. A negociação entre ambos os países foi condicionada pelos interesses e objetivos das suas políticas externas, das ações e transformações do sistema Internacional, sem deixar de lado os âmbitos regionais e domésticos; com isso, foi estabelecida uma “conotação intergovernamental, coadjuvada, em plano secundário, por outros atores das esferas política, econômica e social em cada país” (VAZ, 2002, p. 71). Isso significa que a negociação ocorreu com base técnica e nos mais diversos níveis, seja presidencial, ministerial e executivo. Assim, ao mesmo tempo em que há a ação diplomática, considera-se, também, a percepção por parte desses outros atores participantes da negociação.

Para o autor, os objetivos formais estão explicitados nos documentos oficiais e demonstram, num primeiro momento, o relacionamento bilateral, que se abre para uma negociação multilateral, com a assinatura do Tratado de Assunção em março de 1991. As metas táticas foram delineadas ao longo do processo e envolveram os interesses dos governos que viriam a ser signatários em relação às políticas econômicas, considerando fatores internos e externos, assim como das condições de implantação da integração.

O termo *multilateralismo* não faz referência apenas ao número de partes/países envolvidos, mas também a sua dimensão institucional em termos de princípios e valores dos membros, coordenando-os com as normativas e modelos utilizados para tomada de decisão em conjunto no bloco. Assim,

Do ponto de vista teórico, o multilateralismo como instituição política, além de erigir-se sob princípios e normas orientadores das relações entre os países, cumpre, no plano internacional funções em favor da cooperação interestatal. Segundo Ruggie, a forma genérica de multilateralismo pode ser encontrada, historicamente, em arranjos institucionais para definir e estabilizar direitos de propriedade dos Estados, manejar problemas de coordenação e resolver problemas de colaboração (VAZ, 2002, p. 143).

Esta instituição política, como é denominada, institui as normas do relacionamento e induz a cooperação internacional. Do mesmo modo, complementando a visão trazida pelo autor, é uma solução para redução de custos em ações conjuntas de diferentes contextos domésticos e, também, para o estabelecimento dos padrões de comportamento entre os atores envolvidos.

Com o histórico de antecedentes do bloco regional e a análise do modelo adotado pelos governos, pode-se descrever e analisar a constituição e as instituições e princípios do Mercosul. Não se pretende a criação de uma entidade supranacional, que impõe suas decisões aos membros, mas de um modelo intergovernamental, que tende a acomodar seus interesses.

#### 2.4.2 Tratado de Assunção e instâncias decisórias

Tratado de Assunção foi a denominação dada ao documento fundacional do bloco regional, de 26 de março de 1991, formado, inicialmente, por Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai<sup>1</sup>. Em suas palavras preliminares constam a integração como indispensável para acelerar o desenvolvimento econômico com justiça social, a eficiência no uso de recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, a coordenação das políticas macroeconômicas com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991). Também, neste documento, encontram-se explícitos os fundamentos da relação entre os países. Os governantes, no primeiro artigo, definem os objetivos do bloco:

Art 1. Este Mercado comum implica:

A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente;

O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;

A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes — de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de outras que se acordem —, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; e

O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração. (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991, art. 1, grifo meu).

---

<sup>1</sup> São feitas referências, durante o trabalho, a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai por serem membros fundadores do bloco e com maior protagonismo dentro dele; deve ser lembrado, porém, que a atual formação inclui a Venezuela (2006) e a Bolívia (2012). Além destes, há que se considerar os estados associados, como é o caso de Chile, Peru, Equador, Colômbia, Guiana e Suriname (MERCOSUL, 2015a).



Desta vez, diferentemente dos outros tratados, está expresso o compromisso de harmonização de legislação para o fortalecimento da integração. Um questionamento seria a respeito da definição das áreas pertinentes; entretanto, não há nenhuma referência sobre isso, podendo assim ser qualquer campo. De qualquer modo, para se chegar à harmonização, é necessário que sejam construídos os interesses em comum e que os princípios estejam alinhados.

Retomando a discussão do tratado constitutivo, os outros artigos versam sobre a reciprocidade dos direitos e obrigações entre as partes, o estabelecimento dos idiomas oficiais — português e espanhol — e as instituições do bloco. São instauradas suas instâncias decisórias: Conselho do Mercado Comum e Grupo Mercado Comum.

O Conselho do Mercado Comum é responsável pela condução política e tomada de decisões do bloco, suas tarefas, composição, periodicidade de reunião são mais detalhadas no Regimento Interno do Conselho Mercado Comum em (MERCOSUL, 2011f). O Grupo Mercado Comum é o órgão executivo do bloco. Suas funções, que são especificadas no Regimento Grupo Mercado Comum de 1991, são as seguintes:

- velar pelo cumprimento do Tratado;
- tomar as providências necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho;
- propor medidas concretas tendentes à aplicação do Programa de Liberação Comercial, à coordenação de políticas macroeconômicas e à negociação de Acordos frente a terceiros;
- fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do Mercado Comum.

O Grupo Mercado Comum poderá constituir os Subgrupos de trabalho que forem necessários para o cumprimento de seus objetivos. Contará inicialmente com os Subgrupos mencionados no Anexo V. (MERCOSUL, 2011h, art. 13, grifo meu).

Nesta etapa, faz-se referência aos assuntos ligados estritamente à economia: Assuntos Comerciais, Assuntos Aduaneiros, Normas Técnicas, Política Fiscal e Monetária Relacionada com o Comércio, Transporte Terrestre, Transporte Marítimo, Política Industrial e Tecnológica, Política Agrícola, Política Energética e Coordenação da Política Macroeconômica. A tendência começa a mudar, incorporando o Mercosul Social, a partir do Protocolo de Outro Preto, assinado em 17 de dezembro de 1994 (MERCOSUL, 2011f).

O referido protocolo menciona os avanços alcançados no bloco, reafirma os compromissos do Tratado de Assunção, explica a dinâmica do processo e a necessidade de alteração institucional. O Mercosul passa a contar com a seguinte estrutura institucional: Conselho do Mercado Comum — CMC; Grupo Mercado Comum — GMC; Comissão de Comércio do Mercosul — CCM, responsável por velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum, bem como acompanhar os assuntos relacionados à política comercial, dentro dos países do bloco e com terceiros; Comissão Parlamentar Conjunta — CPC, órgão representativo dos Parlamntos dos países-membros, cujo objetivo é trabalhar em prol da agilização dos procedimentos internos para entrada em vigência nos países-membros das decisões do bloco, assim como da harmonização das legislações; Foro Consultivo Econômico-Social — FCES, representação de ambos setores no bloco; a Secretaria Administrativa do Mercosul — SAM, para apoio operacional.

O protocolo ainda imprime personalidade jurídica ao bloco. Estabelece como fontes legais o Tratado de Assunção, os demais acordos no âmbito deste tratado e seus protocolos; decisões do CMC, as resoluções GMC e as diretrizes estabelecidas pela CCM. Com sua base legal declarada, apresenta o sistema de solução de controvérsias, delineado mais tarde no Protocolo de Olivos.

Para finalizar esta breve apresentação sobre os principais documentos do bloco, é importante citar o Protocolo de Olivos, uma vez que aperfeiçoa o Mecanismo de Solução de Controvérsias do bloco (MERCOSUL, 2011e). Em seu preâmbulo, são citados outros documentos constitutivos do bloco, fala que a evolução do processo requer o aperfeiçoamento do sistema de controvérsias e sobre a garantia de correta interpretação, aplicação e cumprimento dos instrumentos fundamentais do bloco.

Assim, é imprescindível observar que essa relação entre as partes é desenhada algum tempo antes de sua constituição formal, tendo documentos datados de 1980 como precedentes. Os interesses em comum foram mantidos e aprofundados por algumas das partes, as quais fundaram o Mercado Comum do Sul, em 1991. O organismo formado tornou-se mais complexo à medida que as relações se tornaram mais institucionalizadas, com o desenvolvimento de conselhos, comissões e mecanismos de solução de controvérsias. A maturação das relações entre as partes pode indicar a formação de uma identidade e o sucesso do estabelecimento de interesses em comum. Essa questão pode ser ilustrada pela

criação do Mercosul Educacional, que traz como visão: “formar um espaço educacional comum, por meio da coordenação de políticas que articulem a educação com o processo de integração do MERCOSUL, estimulando a mobilidade, o intercâmbio e a formação de uma identidade e cidadania regional [...]” (MERCOSUL, 2015a). Isto é, há o desenvolvimento da vertente educacional do bloco, pretendendo-se com ela, além da integração e mobilidade, a formação de uma identidade comum entre os cidadãos.

Tendo apresentados os avanços na negociação e institucionalização do Mercosul, convém verificar como isto ocorreu na área educacional, especificamente do Ensino Superior. A partir de quando a área educacional começou a ser entendida como relevante para o bloco?

#### 2.4.3 Mercosul Educacional

Embora a área educacional não tenha feito parte inicialmente das discussões de criação do bloco, pouco tempo depois da assinatura do tratado constitutivo, em 13 de dezembro de 1991, foi assinado um Protocolo de Intenções entre os ministros da Educação dos países-membros, em que reconheciam a relevância das ações da área para consecução dos objetivos finais do bloco (MERCOSUL, 1991). Essa decisão/ação foi ratificada no mesmo ano pelo CMC.

Para tanto, são elencadas no documento como imprescindíveis para cooperação, o desenvolvimento de programas relacionados à integração dos sistemas educacionais, a formação de consciência social com vistas ao processo integrativo, a capacitação de recursos humanos com o objetivo de colaborar com o desenvolvimento econômico. Pode-se dizer que este foi o marco para a área educacional. Quando é citada a consciência social favorável ao processo integrativo, há o reconhecimento da relevância da sociedade no processo, assim como da necessidade da criação de interesses em comum. Entretanto, os primeiros acordos na área de Educação serão assinados a partir de 1994. Na área de Educação Superior, foco deste trabalho, somente a partir de 1995.

O Protocolo de Integração Educacional para Prosseguimento de Estudos de Pós-Graduação nas Universidades dos Países-Membros do Mercosul, assinado em

30 de novembro de 1995 (MERCOSUL, 1995a), acorda o reconhecimento dos títulos universitários de Instituições de Ensino Superior reconhecidas, com a finalidade exclusiva de realização de pós-graduação acadêmica. Além disso, trata da conceituação, da igualdade de seleção, da finalidade, do reconhecimento, do processo, das Instituições de Ensino Superior reconhecidas, dos acordos bilaterais, das controvérsias. Um item importante a ser observado é a explicitação de que a adesão ao Tratado de Assunção implicará a mesma ação com este tratado, ou seja, caso algum país ratifique o tratado constitutivo, ele automaticamente acatará o educacional.

Pouco mais de dois anos depois, em 19 de junho de 1998, é assinado o Memorando de Entendimento sobre a implementação de um mecanismo experimental de credenciamento de cursos para o reconhecimento de títulos de graduação universitária nos países do Mercosul. Com essa finalidade, estão contidas no documento as seguintes discussões: princípios gerais; critérios para determinação dos cursos; procedimento para credenciamento; alcances e implicações do credenciamento (MERCOSUL, 1998a, 1998c).

Em 28 de maio de 1999, são celebrados os seguintes acordos: Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países-Membros do Mercosul e o Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países-Membros do Mercosul, na República da Bolívia e na República do Chile. Com a finalidade de desenvolvimento de atividades de docência e pesquisa, serão admitidos títulos de graduação e de pós-graduação reconhecidos e credenciados nos Estados Partes (MERCOSUL, 1999a, 1999b).

Depois desse acordo, por quase nove anos, não são assinados quaisquer acordos relacionados ao ensino superior. Mas, algumas ações demonstram os avanços na área educacional, como a Decisão MERCOSUR/CMC/DEC. N.º 33/04, que criou o Fundo de Financiamento do Setor Educacional do Mercosul — FEM. Trata-se de um fundo aberto aos Estados Associados, cuja distribuição de recursos para os programas e projetos será definida pelos Ministros.

Apenas em 30 de junho de 2008 é firmado um novo documento na área educacional: Acordo sobre a Criação e Implementação de um Sistema de Acreditação de Carreiras Universitárias para o Reconhecimento Regional da Qualidade Acadêmica das Respectivas Titulações no Mercosul e Estados

Associados — ARCU-SUL. Este será regido pelo Setor Educacional do Mercosul, em consonância com as legislações de cada país e a autonomia das instituições universitárias (MERCOSUL, 2008a).

## 2.5 CONSIDERAÇÕES SOBRE ESTE CAPÍTULO

De modo a sumarizar a discussão deste capítulo, na Figura 1 é apresentada uma linha cronológica com os principais tratados e acordos com as decisões educacionais. Ela como base uma publicação de representantes da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul e do Ministério das Relações Exteriores, assim como protocolos e acordos firmados pelos membros do bloco regional na área de Educação Superior, construiu-se a seguinte cronologia:

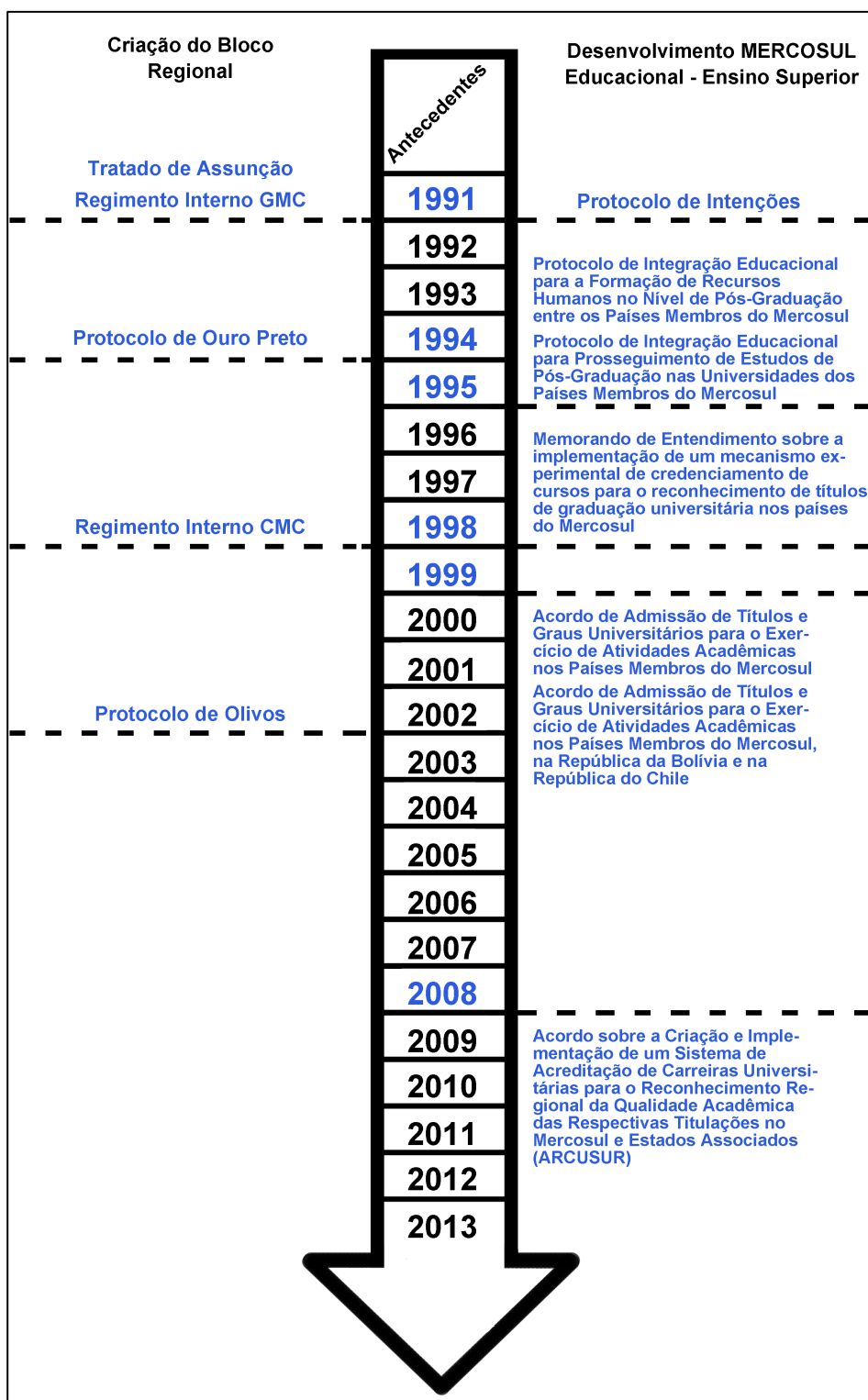


FIGURA 1 - CRONOLOGIA DE FORMAÇÃO DO MERCOSUL

FONTE: Elaboração da autora, com base em CONGRESSO NACIONAL (2005); MERCOSUL (2015c)

Verificar-se-á que as nomenclaturas e conceitos utilizados, durante este capítulo, estão alinhados com aqueles das teorias de transferência e difusão de

políticas públicas, objeto do próximo capítulo deste trabalho. Esse é o contexto que propicia e fomenta os processos de cópia, emulação, síntese, dentre outros, de um sistema político para outro, seja voluntária ou coercitivamente. Esses processos também podem estar presente em âmbito mercosulino.

Destaca-se, conforme já apontado por outros autores, que nas teorias de integração regional, o papel dos Estados e das elites está entrelaçado com a disponibilidade da sociedade em geral. Vigevani *et al.* (2008), ao realizar uma análise do Mercosul, apontam o papel central da diplomacia brasileira no modelo de integração, mas explica que não é único, há a participação também de diversas esferas, como centrais sindicais, universidades, cultural, funcionários, políticos etc.

Seguindo essa lógica, verifica-se que à medida que outras classes são envolvidas no processo da formação do bloco regional e são disseminados os princípios integracionistas, maior legitimidade terá o Estado nas adequações nas políticas locais para interação com os outros membros do Mercosul e, conseqüentemente, aprofundar o relacionamento regional.

No próximo capítulo, será debatido como essas questões — regimes, princípios, atores — estão relacionadas com as políticas públicas, mais especificamente com as teorias de transferência de difusão das mesmas.

### 3. POLÍTICAS PÚBLICAS: TRANSFERÊNCIA E DIFUSÃO EM ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

O objetivo deste capítulo é conceituar políticas públicas, definindo seu ciclo, para, em seguida, falar sobre duas destas etapas: a montagem da agenda e a formulação de políticas, nas quais se encaixam as teorias de transferência e difusão de políticas públicas. É na inserção dos temas relativos ao Mercosul na pauta de discussão, bem como formulação de soluções e alternativas para implantação das normas acordadas, que se observam como os princípios de cooperação e integração são internalizados, e direcionam as ações governamentais.

#### 3.1 POLÍTICA PÚBLICA E SEU CICLO

De acordo com Dye (1975, p. 1-2), a política pública: “é tudo aquilo que os governos escolhem ou não fazer”. Dessa maneira, são escolhas que estão relacionadas às mais diversas áreas, relações exteriores, educação, saúde, inflação e recessão, defesa, desenvolvimento urbano, dentre outras. Os governos fazem escolhas a todo momento sobre todas as demandas que lhes são apresentadas. Quando se fala em escolhas, não se refere apenas ao encaminhamento de determinadas propostas, mas também à opção pela inserção de determinado assunto na agenda política, bem como de suas possíveis soluções.

Ao aprofundar a discussão sobre esse assunto, pode-se utilizar a discussão de Page (2008), que relata a dificuldade de se definir o que são políticas. Nesse sentido, elas podem ser consideradas tanto ações quanto intenções. As intenções “podem tomar a forma de princípios — visão geral sobre como as questões públicas devem ser providenciadas ou conduzidas”. Os princípios são mais disseminadores do que originadores da política. Isto é, não se trata apenas das questões formais, mas também do conteúdo que as embasam e de sua transmissão.

Por isso, retoma-se o ciclo de políticas públicas estabelecido por Howlett e Ramesh (*apud* BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 141) em que são delimitadas as seguintes fases: i) montagem da agenda; ii) formulação da política; iii) tomada de decisão; iv) implementação; e v) avaliação. Levando este ciclo em consideração, é possível dizer que este trabalho está focado nas duas fases iniciais, montagem de agenda e formulação da política. Em outras palavras, está ligado à fase em que se



atribui à cooperação educacional mercosulina a necessidade de discussão (montagem da agenda) e lhe é estabelecida como alternativas e/ou soluções a formulação de políticas para o desenvolvimento da integração no âmbito do bloco e doméstico (formulação de política).

Sobre a montagem de agenda, de acordo com Baptista e Rezende (2011), é o reconhecimento da relevância de determinado problema. Elas explicam essa formação por meio da abordagem estabelecida por Kingdom (*apud* BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 141), autor também citado por Faria (2003) na análise das correntes *multiple streams*. A explicação possui foco nas formações de política em condições de ambiguidade, quando as teorias baseadas no comportamento racional são insuficientes, em que a questão temporal é fundamental, já que a adoção de uma alternativa de política está relacionada à ocorrência de certos eventos e da ação de determinados atores. De acordo com essa teoria, haveria três fluxos de atores e questões no processo de produção das políticas públicas: problemas, políticas (*policies*) e política (*politics*). Estes funcionam de maneira independente, porém, em circunstâncias específicas, abrem-se “janelas de oportunidades”, em que há a possibilidade de haver interação entre eles, promovendo alterações nas agendas de governo e políticas públicas.

Talvez, no caso Mercosulino, os problemas relacionados à necessidade de aprofundamento das relações entre as partes, em razão das questões econômicas, em conjunto na política de harmonização da legislação pertinente para lograr o fortalecimento do processo de integração, e aliados à disponibilidade política para o desenvolvimento de políticas sociais e educacionais, podem ter criado a janela de oportunidade para ampliação de programas e projetos entre instituições de ensino e pesquisa.

Quanto à formulação de políticas, Baptista e Rezende (2011, p 148) apontam que seria como o diálogo entre as intenções e ações, é apenas neste momento em que é possível a tomada de decisão, ou a escolha de determinada alternativa: “[...] as fases formulação e tomada de decisão ganham relevância, pois nelas se definem os princípios e diretrizes para o desenvolvimento de uma ação”.

Como se pode examinar, é na formulação das políticas que são definidos ou incorporados os princípios e regras para delineamento das ações. Por isso, houve a necessidade de discussão dos regimes e princípios nos quais foram estabelecidos o Tratado de Assunção e outros complementares, para demonstrar as bases das

relações entre os países, as quais irão nortear o desenvolvimento de políticas locais nas mais diversas áreas dos países-membros. Isso inclui também aquelas voltadas às questões sociais, que vêm ganhando destaque no cenário internacional e nas agendas governamentais, conforme descrevem Skocpol e Amenta (1986).

Nesta obra, os autores explicam que entendem os Estados como organizações que arrecadam recursos por meio de impostos e buscam ampliar o controle coercivo e a autoridade política sobre os territórios e seus residentes. Eles possuem políticas econômicas, militares e, caso se considere política social como uma atividade dos Estados que afeta a vida das pessoas, estes também a possuem. Haveria, por parte das autoridades, a preocupação com as políticas sociais, uma vez que estas afetam o *status* social, os menos favorecidos têm inspirado a promoção de políticas de controle social ou melhoria. Afirmam que vão focar naquelas associadas com os estados de bem-estar modernos. Sendo assim, não querem apenas demonstrar a atual pesquisa sobre o tema, mas também a mudança de orientações e métodos de investigação da última década.

Skocpol e Amenta (1986) chamam atenção para a lógica do industrialismo em que o crescimento econômico seria finalidade do estado de bem-estar social. As nações funcionariam de acordo com essa lógica, por meio da qual os imperativos tecnológicos produziram crescente convergência nas estruturas sociais e políticas básicas da mesma forma que ocorreu quando as nações passaram de tradicional agrária a moderna-industrial.

Em seguida, eles destacam que, na mesma perspectiva de raciocínio funcionalista para prever os padrões convergentes de política social, os teóricos neomarxistas se concentram na transição dentro do modo de produção capitalista desse modelo competitivo para modelo de monopólio. Assim, as políticas sociais seriam uma forma de reprodução social necessária para o capitalismo avançado. Embora haja uma série de maneiras de desenvolvimento dessa perspectiva, os neomarxistas concordam que ambas as expansões iniciais desse modelo de política têm seu início em eventuais crises, quando há intervenções governamentais para garantir o ritmo acumulação de capital. Entretanto, possuem dificuldades empíricas para tal análise, pois enfatizam demais o lado econômico.

Se por um lado, ambos teóricos minimizam os impactos das lutas políticas nas democracias industriais ou capitalistas, outros entendem que as políticas superam as variáveis econômicas na determinação das políticas sociais nacionais.

Para Skocpol e Amenta (1986), a participação eleitoral em massa parece estar relacionada com as origens ou o crescimento de políticas sociais em todo país. Outra forma que colabora para que haja novos benefícios ou aumento de bem-estar está ligada a concessões feitas pelas elites a protestos por parte dos menos favorecidos e dos trabalhadores. Consequentemente, observa-se que são esses arranjos que possibilitam aos trabalhadores assalariados organizar-se deslocando lutas de classe da área industrial para a arena política, usando o Estado democrático para a redistribuição de renda e outros interesses. Sem dúvida, nesse contexto, partidos políticos também possuem um impacto sobre as políticas e os gastos sociais.

Os autores explicam que outros teóricos começaram a considerar como as mudanças nos contextos transnacionais podem ter moldado políticas sociais nacionais, enfatizando a economia, a geopolítica e a modelagem cultural internacional. Na perspectiva econômica, verifica-se que as políticas sociais devem ser analisadas em relação com as estratégias gerais do governo para gerenciar a inserção na economia internacional; isto é, a economia pública estava ligada a realizações de importações e exportações, sendo as políticas sociais um meio de ajuste a essa realidade. Do ponto de vista da geopolítica, as políticas sociais seriam um complemento da mobilização de recursos do Estado para a competição internacional, pois algumas pesquisas sugerem que os estados instituíram políticas sociais como parte de sua própria consolidação organizacional e territorial. No que tange à modelagem cultural internacional, os autores apontam a disseminação de um sistema estatal competitivo da Europa para o mundo inteiro por meio da cultura e modelos institucionais considerados modernos; isso já demonstrava que a similaridade das políticas sociais poderia ser analisada sob a ótica da difusão internacional de modelos e ideais.

É interessante retomar os preâmbulos dos tratados citados na seção do Mercosul. Alguns deles citam claramente a integração regional, o estabelecimento de interesse e princípios comuns como forma de resposta ao novo cenário mundial e de inserção internacional. A partir desse quadro, são formadas as políticas públicas — inclusive as sociais, dentre as quais estão as educacionais — para atingir os objetivos estabelecidos nos tratados. Essa lógica está alinhada com as mudanças nos contextos transnacionais e na influência nas políticas sociais, conforme citam os autores.

Outro ponto de destaque em Skocpol e Amenta (1986) é que a análise do impacto dos Estados na formulação de políticas sociais aponta que eles são atores parcialmente autônomos e como estruturas consequentes de conjuntos de políticas. Assim, as políticas sociais seriam iniciativas autônomas de autoridades estatais para as nações capitalistas atrasadas internacionalmente. Essa corrente também demonstra que a construção do Estado e as estruturas institucionais diferentes de Estados afetam a formulação de políticas sociais ao longo do tempo, a partir de seu impacto sobre os partidos políticos, a formação de classe e a cultura política. Além disso, a construção do Estado e as estruturas do Estado afetam a formulação de políticas sociais, por meio de processos administrativos e políticos.

Por fim, os autores destacam que, desde a metade da década de 1970, os estados de bem-estar social têm passado por uma crise, tendo em vista as dificuldades internacionais, o que desperta o interesse sobre esse tema. Assim, conforme as pesquisas avançam, verifica-se que as causas das origens das políticas não são as mesmas do seu desenvolvimento, justamente porque elas podem se influenciar.

Portanto, destaca-se que as causas das origens não sejam as mesmas do desenvolvimento da política. Nesse aspecto, é possível fazer uma analogia com as políticas sociais do Mercosul. Quando se observam as implicações dos tratados constituintes do bloco, verifica-se que as origens são eminentemente econômicas, porém o desenvolvimento das políticas sociais vem como consequência de aprimoramento desse processo de integração. É nesse ponto que entram as teorias de transferência e difusão de políticas públicas, permitindo explicar como funciona a disseminação desses princípios integracionistas educacionais.

A vertente teórica de transferência e difusão de políticas públicas, embora tenha experimentado um crescimento significativo, é alvo de críticas em relação obscuridade em alguns conceitos. Dessa forma, como questionam James e Lodge (2003), ainda há necessidade de desenvolvimento da corrente. Apesar dessas discussões, entende-se ainda que essa é a teoria mais adequada para realização deste trabalho, pois sistematiza os fatores envolvidos em um processo de transferência.

Esta escolha acontece pelo dinamismo de relações entre os mais diversos atores, sejam domésticos ou internacionais presentes nestes estudos. Além disso, autores como Dolowitz e Marsh (1996, 2000), embora sejam alvo das críticas,

oferecem um quadro conceitual claro, que possibilita um caminho metodológico bem delineado para a pesquisa.

### 3.2 TRANSFERÊNCIA E DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Face ao atual cenário regional e mundial, deve-se questionar os modelos de gestão e políticas vigentes. Faria (2003) aponta que há uma variedade de abordagens que buscam estudar, num mundo interdependente, incerto e complexo no que tange a regulamentação, a formulação e a gestão de políticas públicas. Ele elenca alguns exemplos como comunidades epistêmicas, *policy networks*, *policy learning*, *advocacy coalitions* e o processo de transferência e difusão de políticas públicas. Esses enfoques possuem em comum o destaque à variável conhecimento.

Para essa dissertação, cabe destacar as teorias relacionadas aos processos de difusão e transferência de políticas públicas. A seção será apresentada com base em três obras: Benson e Jordan (2011), Weyland (2007) e Stone (2001). O primeiro faz uma retomada nos estudos da área; o segundo faz uma abordagem voltada à difusão de política social; a última já trata essas questões com uma visão internacional mais forte, ou seja, a relação entre os estados podem estar relacionadas à convergência e transferência de políticas públicas entre eles.

Weyland propõe uma nova teoria da difusão da política social. Entretanto, ele afirma que, tendo em vista a variedade de padrões institucionais e de políticas e programas nos países, torna-se difícil uma teoria com uma explicação para todos. Sugere que esta é de médio alcance. Assim, ele faz um apanhado sobre as abordagens teóricas sobre os mecanismos causais de difusão, sob a ótica das inovações no setor social na América Latina. Por isso, a opção por esse autor, cujo foco está no setor e na região estudados neste trabalho.

O autor faz referência às pressões externas para explicar a adoção de similares reformas em vários países e sua velocidade de propagação, porém a limitação estaria ligada ao fato de apresentar dificuldade em esclarecer a concentração geográfica dessas inovações. Nesse contexto, as instituições financeiras internacionais não exerceriam influência efetiva, pois, apesar de suas

recomendações restringirem as opções dos tomadores de decisão em âmbito nacional, não teriam papel determinante em suas escolhas.

Weyland (2007) explica que, pela vertente do apelo normativo, a persuasão moral ou a busca por legitimidade internacional faz com que muitos países importem um novo regime de política, atribuindo-lhe um significado de inovação em um modelo normativamente apropriado ou um símbolo da modernidade. Assim, essa teoria explicaria a adoção do mesmo modelo em diferentes países, bem como a rápida disseminação de inovações, entretanto continua apresentando dificuldade em relação à aglomeração geográfica e às políticas redistributivas.

Essa vertente poderia ser relacionada com a formação do Mercado Comum do Sul, uma vez que a menção à inserção internacional está presente tanto nos documentos precedentes quanto nos de reformulação estrutural. Entretanto, nesse caso específico, a teoria não daria conta de explicar a ação redistributiva, que consta nos tratados com referência ao apoio/respeito às diferenças em relação aos países menos desenvolvidos.

Por outro lado, o autor explana sobre a aprendizagem racional, teoria que enfatiza a autonomia dos tomadores de decisão. Entretanto, esse paradigma não explica muito bem a razão pela qual países de características diferentes adotam o mesmo paradigma de política, bem como a questão geográfica. Além disso, haveria a avaliação das informações relevantes e um cálculo custo-benefício. Entretanto, essa racionalidade é um pouco diferente no “mundo real”.

Por último, Weyland (2007) trata heurísticas cognitivas, em que as atividades de difusão estariam orientadas pelos objetivos dos atores. Nesse sentido, os modelos externos são atraentes porque eles prometem resolver problemas reais previamente identificados.

Ao mencionar a promessa de resolução de problemas, pode-se fazer uma analogia com o caso de Mercosul. Os países se unem em um projeto ambicioso e estabelecem pouco tempo para adaptação, tentando fazer com que a integração, que ocorreu em mais de cinco décadas em processos como o europeu, aconteça em meia década na região do Cone Sul. Essa opção é feita como alternativa para resolver as questões relativas à inserção internacional dos países, o desenvolvimento dos países europeus e o fortalecimento dos laços de cooperação entre si, o que pode ter inspirado o relacionamento latino-americano.

Entretanto, há que se considerar a racionalidade limitada dos atores e um ambiente de incerteza, surgindo essa abordagem cognitiva. Diante dessa perspectiva, o autor aponta que três heurísticas (da disponibilidade, da representatividade e da ancoragem) poderiam fornecer explicação para as características básicas de difusão, ou seja, sua disposição geográfica. Nesse contexto, a disponibilidade heurística diz respeito à tendência de se dar demasiada importância a informações de impacto e salientes. Enquanto a primeira chama a atenção, a heurística de representatividade relaciona-se com a forma de julgamento das pessoas, de sucesso ou não na adoção de um modelo. Por fim, a ancoragem está ligada ao processo de adaptação do modelo à sua realidade.

Mas, Weyland (2007) aponta que, como as heurísticas cognitivas, dependendo do caso, podem operar com menos força, outros mecanismos causais podem assumir um papel maior no princípio da difusão, como as pressões externas podem alcançar algum sucesso na indução de governos para avançar para orientações gerais. Da mesma forma, em algumas áreas da política social, o apelo normativo também pode impulsionar o princípio de difusão.

Por isso, não se pode traçar apenas um modelo como fixo para a explicação/analogia com o caso do Mercosul. Vários fatores influenciam tanto na formação do bloco regional como na difusão e recepção dos princípios ou das políticas por ele originadas nos países-membros.

O autor destaca que os mecanismos causais não necessariamente produzem o mesmo resultado final em todas as circunstâncias. Eles tendem a trazer diferentes resultados nas mais diversas configurações. A difusão não é uniforme, mesmo dentro de uma região geográfica; para explicar essa variação, devem-se considerar as condições iniciais e fatores intervenientes que afetam os mecanismos causais. Em virtude das diferenças contextuais, os mesmos mecanismos causais exercem força diferencial e produzem resultados variados.

Os principais mecanismos causais destacados neste estudo de Weyland (2007), especialmente para o modelo de difusão, são heurísticas cognitivas. Estas podem trazer resultados diferenciados em nível agregado, transformando os limites da racionalidade. A experiência de um país influencia o funcionamento agregado de heurísticas cognitivas. Além disso, o fundo e a composição do grupo que delibera sobre a emulação de um modelo estrangeiro institucional afetam a força exercida por heurísticas cognitivas. Também, fatores político-institucionais condicionam o

impacto que os mecanismos causais, tais como o exercício das heurísticas cognitivas sobre as saídas de decisão.

Convém lembrar que o modelo adotado pelo Mercosul é intergovernamental, ou seja, há uma acomodação dos interesses dos Estados. Dessa forma, um país dificilmente realizaria no processo de transferência e difusão de políticas públicas, o que é conhecido por cópia, pois haveria sempre a acomodação de interesses em relação à dos demais membros, para posterior disseminação. Em outras palavras, um país dificilmente se utilizaria da estrutura do bloco regional para simples exportação de seu modelo político, uma vez que haveria uma adequação do mesmo aos interesses dos Estados Partes, o que caracterizaria um processo de síntese.

Outro ponto que inviabiliza a cópia de políticas em âmbito dos acordos educacionais mercosulinos, foco deste trabalho, é a constante menção, nos documentos, de respeito à legislação local. Nessas condições, embora os princípios e ideais sejam os mesmos entre os membros, pode haver diferença em relação às instituições e aos modelos de implantação adotados.

Considerando que a abordagem desta pesquisa está voltada à organização internacional Mercosul e à disseminação de princípios para seus membros, optou-se também por trazer para a composição do referencial teórico de Stone (2001), o que pode esclarecer ainda mais a relação entre ambos. A autora afirma que, em seu estudo, há um enfoque no papel dos atores internacionais em processos de transferência de política/conhecimento, sugerindo uma dinâmica para a transnacionalização dos resultados das políticas. Nesse sentido, é importante destacar que ela entende por atores internacionais as organizações internacionais, os Estados e os atores não estatais. Além disso, para ela as políticas, as instituições, as ideologias ou justificativas, as atitudes e ideias, as lições negativas podem ser consideradas objetos de transferência.

Em seguida, a autora explica que os estudos de transferência de política tiveram suas origens nos Estados Unidos, como uma forma de explicar a adoção de políticas e disseminação da difusão em todo o sistema federal. Assim, a difusão pode ser definida como o processo pelo qual uma inovação é comunicada através de certos canais ao longo do tempo entre os membros de um sistema social, isto é, é algo contagioso e não opcional (STONE, 2001, p. 3). Nesse contexto, a literatura de transferência de política tem se concentrado na dinâmica de tomada de decisões



internas a sistemas políticos e na abordagem do papel da agência nos processos de transferência, os quais podem ser voluntários ou coercitivos ou uma combinação de ambos.

Verifica-se, também, que na economia política há um forte interesse em convergência, especialmente numa perspectiva institucionalista, o que sugere que a transferência seria resultado das forças estruturais, segundo Stone (2001). Entretanto, nas abordagens para a convergência não há um consenso se a força geradora é econômica ou ideacional, bem como se os Estados mantêm as atividades por força da globalização ou são dominados por determinantes estruturais.

Para a autora, as transferências de políticas, ideias e/ou programas às vezes são sustentados por um processo mais profundo e anterior de aprendizagem. Esta ocorre quando os decisores políticos buscam ajustar sua compreensão cognitiva da política de desenvolvimento e modificar a política com base em conhecimentos políticos previamente adquiridos. A aprendizagem por meio de redes regionais ou globais ajuda a promover uma cultura política internacional.

Ora, num ambiente em que a cooperação regional está em destaque, é normal que alguns países façam a opção pela formação de blocos regionais, o que reforça a cultura internacional existente. À medida que essas experiências acontecem, novos princípios podem surgir, reforçando ou não este comportamento. É importante levar em consideração que esta não é uma área estática; ao contrário, está sempre passando por transformações.

Stone (2001) afirma ainda que a pesquisa ainda é fraca no que se refere à consideração de estruturas globais, internacionais e transnacionais, e à difusão da transferência política nas últimas décadas. A tendência está voltada às lições e transferências de políticas entre os Estados-Nação, com uma tendência implícita para assumir um relacionamento bilateral; porém, mais do que da forma citada, as transferências de política podem ocorrer verticalmente entre Estados e organizações internacionais ou entre atores não estatais transnacionais. Dessa forma, outra falha nesse campo de pesquisa diz respeito aos agentes envolvidos e atores, pois o enfoque é maior na relação entre os estados.

Com a discussão de transferências de organizações internacionais, a autora aponta que os regimes internacionais — conjunto de normas, princípios e

procedimentos de tomada de decisão nos quais as expectativas dos atores convergem — também podem levar a uma harmonização.

Retoma-se aqui a discussão realizada anteriormente. Não se trata de uma área estática. Ao tomar como exemplo o caso do Mercosul, pode-se observar que o tratado faz a previsão de harmonização de legislação nos países-membros, porém não explicita as áreas em que esse procedimento acontecerá. É com seu desenvolvimento, incorporação dos princípios da integração, que o relacionamento entre os membros se aprofunda e as demais áreas ganham relevância, como o caso social e educacional. No início, na Educação, tratam-se apenas de protocolos de intenções, entretanto, com o passar do tempo, surgem programas, como é o caso do MARCA, e até acordos, como o ARCU-SUL.

A autora aponta cinco características condicionais para a compreensão de modos de coerção nos processos transferência de política: indução, seletividade, paternalismo, de retenção, de sinalização. Por outro lado, verifica-se que a coerção não é a única abordagem de organizações internacionais para promover boas práticas ou a adesão a padrões internacionais. As instituições também defendem a validade de seus objetivos.

Um marco no referencial teórico nessa área é o trabalho de Dolowitz e Marsh (1996, 2000), de onde foi retirado o conceito inicial desta revisão de literatura. Esses autores, ao tratarem dos atores envolvidos em processos como esses, afirmam que, apesar de parecer um tema simples, pode trazer reflexões sobre o grau em que ocorre a transferência e até que ponto os países podem optar por participar do processo. Ressaltando a relatividade de denominações como *doador* e *receptor*, eles identificam nove principais categorias de atores políticos envolvidos no processo de transferência de política, que serão descritas a seguir.

Optou-se por esses autores para desenhar a metodologia de análise deste trabalho, pois elencam de maneira clara os aspectos envolvidos na transferência e difusão de políticas públicas.

### 3.3 MODELO DOLOWITZ E MARSH (2000)

Conforme mencionado já na introdução desta dissertação, e reforçado pela seção anterior, o modelo desenhado por Dolowitz e Marsh para análise de transferência de políticas públicas<sup>2</sup> pode indicar o caminho metodológico a ser seguido em trabalhos da área. Publicado em 1996, na revista *Political Studies*, o texto apresenta uma revisão de literatura da área; mais tarde, em 2000, na revista *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, são acrescentados mais dados ao modelo teórico estabelecido. A seguir, serão apresentados os estudos de maneira conjunta, para facilitar o entendimento do leitor.

### 3.3.1 Teoria dos autores

No primeiro texto dos autores, é explicado que a transferência de políticas públicas ou aprendizado já eram fenômenos existentes, porém com o desenvolvimento das telecomunicações no Pós-Guerra houve uma intensificação do processo. A discussão realizada por eles pretende reunir os principais questionamentos apontados pela literatura.

Alguns dos debates sobre a vertente serão desenvolvidos alguns anos mais tarde, mais especificamente no ano 2000, pelos mesmos autores. Neste novo texto, utilizam o mesmo conceito de transferência de políticas públicas do primeiro, mas o enfoque do trabalho é a relação entre transferência voluntária e transferência coerciva, e as ligações entre a transferência de política e seu sucesso ou fracasso. Para isso, Dolowitz e Marsh (2000) retomam a relação aos avanços tecnológicos e a área estudada. Utilizando como base uma literatura ligada à globalização, os autores apontam que à medida que a economia mundial é transformada por novos modos de produção e comércio — e as empresas e instituições transnacionais passam a exercer maior influência —, a capacidade de elaboração de políticas nacionais de acordo com sua realidade é diminuída.

Para eles, os termos referentes à transferência de políticas públicas, emulação ou aprendizado estão relacionados aos processos em que o conhecimento sobre políticas, medidas administrativas, instituições de determinado

---

<sup>2</sup> Entende-se, neste trabalho, que o modelo também pode ser aplicado aos processos de difusão. Acredita-se que, embora essa seja mais ampla que a transferência, ela envolve os mesmos fatores.

tempo ou lugar são usados no desenvolvimento dos mesmos em outro (DOLOWITZ; MARSH, 1996). Também, já estabelecem uma relação entre aprendizado e voluntariedade, enquanto a transferência poderia ser tanto voluntária quanto coercitiva. O termo *aprendizado* pode ser útil nos casos em que as experiências não necessariamente resultam em mudança, sendo mais comum quando as negativas demonstram como não proceder.

Dolowitz e Marsh (1996) apontam que, nos estudos iniciais dessa corrente teórica, havia um enfoque nas explicações com base em tempo, geografia, disposição de recursos, em vez de nos conteúdos; a partir dessa consideração, trazem sua versão sobre a transferência de políticas públicas. Estas críticas sobre enfoque dos estudos também estão presentes na nova obra deles (DOLOWITZ; MARSH, 2000), e de maneira mais aprofundada, discutindo o fato de a intensificação da transferência de políticas fazer com que os estudiosos foquem no processo; entretanto, a maioria descreve o acontecimento entre os países sem analisar/explicar o procedimento envolvido. Nesse sentido, propõe uma estrutura/quadro conceitual de transferência de políticas públicas e pode auxiliar aprofundar os conhecimentos em relação aos motivos que levam os formuladores de políticas a se engajarem num processo de transferência.

Segundo Dolowitz e Marsh (1996, 2000), o engajamento em um processo de aprendizado ou transferência pode ser de várias maneiras e pelas mais diversas razões, uma delas seria para ratificação das ideias do “receptor”, afinal, a um exemplo de fora seria visto como politicamente neutro, constituindo-se um forte argumento.

Os níveis de engajamento podem ser: voluntário, quando originado por determinada insatisfação com o *status quo*; coercitivo direto, em que um governo força o outro a aceitar determinada política/ação; ou coercitivo indireto, em virtude das externalidades e interdependência. Neste último quesito, destacam como a emergência de um consenso internacional pode determinar a formação de um problema, assim como sua possível solução.

Os autores sugerem um contínuo de transferência política, ilustrando um processo que pode ir da imposição direta de políticas a uma opção racional pela transferência. Este modelo possibilita que haja uma reflexão sobre as categorias que os pesquisadores podem utilizar em seu trabalho e, também, entender que o processo envolve tanto elementos voluntários quanto coercitivos (FIGURA 2).

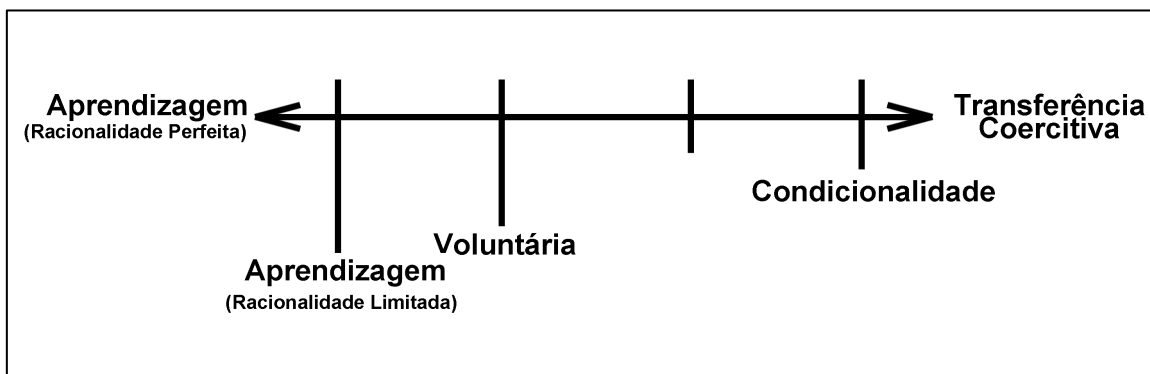


FIGURA 2 - DO APRENDIZADO À TRANSFERÊNCIA COERCITIVA  
 FONTE: DOLOWITZ; MARSH (2000)

Com base no desenho elaborado pelos autores, é possível observar que um determinado processo de transferência de política não pode ser considerado um fenômeno estático, pois pode ser caracterizado como voluntário e se transformar em coercitivo ao longo do tempo, ou então possuir ambos elementos no mesmo processo.

Assim, entende-se, no início do desenho, que os agentes de transferência optam pelo processo como uma resposta racional; porém, destaque-se que raramente os atores detêm perfeita racionalidade. Ao se deslocar para o fim do contínuo, verificam-se casos em que, por exemplo, as agências forçam os governos a adotar determinada política. Muitos casos de transferência de políticas estarão em algum lugar no meio do contínuo. Também, para a compreensão da transferência de política, deve-se, além de observar o que foi transferido, considerar as motivações envolvidas.

Nesse sentido, é importante levar em consideração que, em geral, o contínuo não é suficiente para examinar a transferência como se fosse um processo estanque. Por isso, é fundamental compreender também os demais aspectos que envolvem a transferência, como, por exemplo, os principais atores, uma vez que estes terão diferentes motivações no processo. Outra questão que merece destaque é que diferentes políticas e programas serão naturalmente resultados de diferentes motivações.

Convém, portanto, observar a argumentação de Freeman (2008), diferenciando convergência, difusão e aprendizagem. A convergência é a crescente similaridade de políticas entre os países, oriunda principalmente dos processos de

industrialização. A difusão é o padrão de repetição sucessiva ou sequencial de uma política, programa, seja em âmbito doméstico ou entre países. Na aprendizagem, é o fenômeno da difusão aliado à capacidade de emulação daquele que irá implantar a política. Por essa interligação de conceitos, há dificuldade em realizar classificações únicas em relação aos processos de transferência e difusão de políticas públicas, principalmente porque ocorrem em um ambiente de interdependência complexa.

Dolowitz e Marsh (1996, 2000) indagam sobre os atores envolvidos no processo, identificando as seguintes categorias: oficiais eleitos, partidos políticos, burocratas/funcionários públicos, grupos de pressão, corporações transnacionais, *think tanks*, *experts* políticos e especialistas, instituições supranacionais consultores governamentais e não governamentais. É importante ressaltar que um processo pode abranger mais de um dos grupos citados. Pode parecer uma questão simples a classificação dos atores envolvidos, mas ela pode até trazer reflexões sobre o grau em que ocorre a transferência e até que ponto os países podem optar por participar do processo, explicitam os autores. Além disso, uma análise dessas transferências de políticas deve ser permeada por uma compreensão de quando e por que generalizações — como *doador* e *receptor* — nem sempre são verdadeiras.

Eles enfatizam o papel dos *experts* políticos, cujas preocupações com determinados temas leva a construir uma rede de contatos — nacional ou internacional —, possibilitando o intercâmbio de ideias para novos programas. Também, estes possuem um papel mais complexo nas transferências de políticas, tornando menos clara a distinção dos graus de coação. Ainda, detalham o comportamento de organizações intergovernamentais e internacionais, a partir do exemplo da União Europeia, a qual funcionaria como meio comparativo em que um membro verificaria as ações/políticas de outros, podendo ver quais elementos poderiam ser copiados ou adaptados. Da mesma forma que a categoria detalhada anteriormente, observa-se que consultores de organizações governamentais e não governamentais podem atuar como agentes de transferências voluntária e coerciva.

De acordo com os autores, não se deve considerar como objeto da transferência apenas estruturas, conteúdos e metas de determinada política, ou ainda instrumentos e técnicas administrativas. Também fazem parte da análise as instituições, ideologias, ideias, atitudes e conceitos, assim como as lições negativas. Trata-se de um modelo que permite uma amplitude analítica, superando os aspectos formais da política, considerando os contextos, ideias e princípios

presentes na formulação. Os modelos a serem adotados como cópia, inspiração ou outro são analisados pelos decisores políticos a partir de três níveis de governo: o internacional, o nacional e o local.

A partir disso, eles classificam os graus de transferência envolvidos. A cópia ocorre quando o modelo é implantado completamente sem qualquer alteração. Considera-se emulação a transferência das ideias por trás da política ou programa. Hibridização ou síntese significa a combinação dos elementos encontrados em outros modelos, em busca da melhor solução para emular. A inspiração está relacionada ao conhecimento desses novos modelos, que provocam reflexão a respeito das possibilidades locais, não tendo o resultado final necessariamente relação com o original. Esses modelos podem ser oriundos do passado, ou de outra nação. Essa classificação também está presente em Freeman (2008).

Dentre os fatores enumerados como restritivos ao processo de transferência e difusão por Dolowitz e Marsh (2000) estão a complexidade política, políticas passadas, estrutural, institucional, viabilidade e linguagem. Os autores recomendam como meio para demonstração dos processos de transferência e difusão de políticas a análise das mídias, relatórios, conferências, reuniões/visitas e, ainda, declarações.

Para Dolowitz e Marsh (2000), apesar de a maioria dos estudos estar concentrada sobre os sucessos das transferências, é necessário reconhecer que nem sempre é o que acontece. Por essa razão, é fundamental entender quais fatores podem impactar no processo de transferência. Nesse contexto, três fatores são apontados como tendo efeito significativo sobre o fracasso das políticas, a saber:

- i. Transferência desinformada: o país receptor pode ter informações insuficientes sobre a política/instituição e como ela opera no país a partir do qual ele é transferido. Um processo que chamamos de transferência desinformada.
- ii. Transferência incompleta: embora a transferência tenha sido realizada, alguns elementos fundamentais da política ou relacionados às instituições podem não ter sido transferidos.
- iii. Transferência inapropriada: a atenção insuficiente em relação às diferenças entre o desenvolvimento econômico, social, político e contextos ideológicos na transferência e no país.

### 3.3.2 Quadro/componentes de análise

Assim, para ilustrar o modelo teórico dos autores, que será utilizado como base para este trabalho, foi adaptada dos autores a Tabela 1. É importante destacar que houve uma alteração em relação à original. Foi retirada a última coluna, que dizia respeito às razões do sucesso e insucesso da política. Optou-se por esta retirada, uma vez que este trabalho é voltado às primeiras fases do ciclo de políticas públicas — montagem de agenda e formulação. Nelas, são determinados os princípios a serem adotados, foco de estudo deste trabalho, o que torna difícil a avaliação de transferência, uma vez que não falamos de componentes e metas claros.



TABELA 1 - QUADRO CONCEITUAL DE TRANSFERÊNCIA E DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Querer... Razões ... Dever			Atores	Componentes	Origem			Graus	Restrições	Como demonstrar?
Voluntária	Mistura	Coercitiva			Passado	Nacional	Internacional			
Aprendizagem (Racionalidade perfeita)	Aprendizagem (Racionalidade limitada)	Imposição Direta	Oficiais Eleitos	Política (Metas) (Conteúdo) (Instrumentos)	Interno	Governo Estatal	Organização Internacional	Cópia	Complexidade (Jornais) (Revistas) (TV) (Radio)	Mídia
	Pressões Internacionais		Burocratas Servidores	Programas	Global	Governo Municipal	Governos Estatal Local	Emulação	Políticas Anteriores	Relatos (Comissionados) (Não-comissionados)
	(Imagem) (Consenso) (Percepções)	Grupos de Pressão	Instituições Ideologias			Autoridades locais		Mistura	Fragilidade Estrutural	Conferências
	Externalidades	Partidos Políticos						Inspiração	(Ideologia)	Visitas
	Condicionalidade (Empréstimos)								(Proximidade Cultural)	
	(Condições ligadas ao negócio)								(Tecnologia)	
	Obrigações	Experts Políticos	Atitudes/ Valores culturais	Lições Negativas			Experiências passadas		(Economia)	Declaração
			Consultores						(Burocracia)	
			Think Tanks						Língua	
			Corporações Transacionais							
			Instituições Supranacionais							

FONTE: DOLOWITZ; MARSH (2000, p. 9, tradução minha)

Ao fazer uma análise de qualquer ação entre membros/bloco regional/membros, deve-se ter este quadro em mente, para verificação dos itens a serem observados e discutidos. Este será o procedimento adotado na análise do capítulo seguinte.

### 3.4 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS COMO INSTRUMENTOS DE TRANSFERÊNCIA E DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tendo em vista que o enfoque deste trabalho é o Mercosul como organização internacional, cumpre aprofundar as discussões sobre como organismos assim classificados podem estar relacionados com o processo de transferência e difusão de políticas públicas.

Arslanian (2012, p. 86), ao tratar especificamente da evolução do Mercosul, destaca a convergência normativa em um processo de integração. A harmonização dos procedimentos — seja em instrumentos da saúde, educação, política ou segurança — possibilita a construção desse processo<sup>3</sup>.

Knill (2005) explica a difusão de política como propagação de políticas entre e dentro de sistemas políticos, dos quais também fazem parte os processos de comunicação e influência. Nesse sentido, alega que:

a difusão política não se restringe ao funcionamento dos mecanismos de mediação específicos, mas inclui todos os possíveis canais de influência entre os países, desde a adoção voluntária de modelos de políticas que tenham sido transmitidos no sistema internacional, processos de difusão desencadeadas por vinculação jurídica como requisito de harmonização definidos em acordos internacionais ou regulamentos supranacionais, até a imposição das políticas em outros países através de atores externos (KNILL, 2005, p. 3, tradução nossa).

Portanto, a assinatura de um tratado/acordo entre os países para formação de uma organização internacional/bloco regional estabelece os direitos e deveres

---

<sup>3</sup> Considerando o exposto pelo embaixador Arslanian, verifica-se que a integração regional não depende apenas da adesão a um tratado. A harmonização normativa de políticas e projetos comuns é fundamental para a efetivação do processo. Pode-se estabelecer uma relação com a primeira parte deste trabalho, a qual explicava como a formação de identidades determina a execução das tarefas do bloco.

das partes, ajustando seus interesses. Para que sejam logrados os objetivos acordados, podem ser elaboradas políticas e adotadas medidas com vistas à harmonização de legislação entre as partes. Stone (2001), na discussão de transferências de organizações internacionais, aponta que os regimes internacionais também podem levar a uma harmonização.

Entretanto, conforme já apresentado, os processos de transferência e difusão não tratam apenas da aproximação da legislação entre os países de forma voluntária, incluindo também a imposição de políticas e medidas por parte de organizações internacionais. Num contexto marcado pelo aumento no fluxo das comunicações, que propiciam o intercâmbio de ideias e conhecimentos, instituições como essas também possuem um papel importante, já que estabelecem — podendo até impor — políticas semelhantes em países diferentes (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

Seguindo essa lógica, Gonnet (2012) explica que as organizações internacionais vão além da representação dos Estados; elas também gerenciam, em vários níveis, recursos monetários e técnicos, produzindo informações sobre diferentes áreas de política pública. Essas organizações possuem autoridade racional-leal (possuem autoridade legal em seu domínio), ou delegada (pelo poder que lhes é dado pelos Estados), ou moral (pelos princípios e valores que promovem ou defendem), ou ainda especialista (pelo conhecimento que aqueles que delas participam detêm). Com essa autoridade, podem exercer seu poder sobre o mundo social, alterando o comportamento dos Estados. Desse modo, quando essas organizações possuem objetivos e interesses em comum, é possível que haja uma convergência de determinados programas e políticas.

Como foi possível observar, há autores que defendem a transferência e difusão de políticas públicas e que reforçam o papel das organizações internacionais nesses processos. Entretanto, há poucos estudos sobre os blocos regionais; especificamente no caso Mercosul, há uma lacuna. Na conjuntura do bloco dos países do Cone Sul, encontra-se apenas um artigo voltado à disseminação internacional de políticas públicas, de Marin (2011).

O autor, em seu estudo, aponta o Mercosul como meio para disseminação de políticas entre os países-membros. Nesse contexto, o bloco regional, além da construção de novas políticas de forma transnacional, é responsável pela difusão de boas práticas e experiências inovadoras em políticas públicas.

Ele explicita que utiliza o conceito de transferência de política para compreender disseminação de política nos blocos. Observa que essa prática se reforça na União Europeia, tendo em vista o insucesso nos métodos de formulação de políticas conjuntas. A partir dos exemplos de integração e de tipos de transferência, ele apresenta as seguintes formas de governança: hierárquica, negociação e facilitação, a saber:

A forma hierárquica diz respeito aos campos em que as instituições supranacionais europeias possuem a autoridade formal sobre o tema em pauta, sobrepondo-se às instituições nacionais. [...] Quando a governança se dá por negociação, a construção da política pública será produto da acomodação dos interesses dos estados-membros e se dará com base na experiência de um ou mais Estados, sendo então transferida de baixo para cima para a instância supranacional. Por fim, na facilitação, as instituições supranacionais participam como mediadoras do processo de intercâmbio de informações entre os estados membros. A transferência é lateral e se dá entre os estados-membros, de forma voluntária (MARIN, 2011, p. 7-8)

Conforme vem sendo exposto neste trabalho, de acordo com o referencial teórico utilizado, confirmado por essa citação, as transferências e modelos de governança não acontecem apenas de maneira impositiva (hierárquica), mas também acomodando interesse (de baixo para cima) e lateral.

Com isso, o autor faz a transposição para o Mercosul. Ele destaca que a proposição de um “Mercosul Social” — com vistas à promoção da unificação das políticas sociais entre os membros — teve origem na segunda metade da década de 1990, como resultado das pressões das centrais sindicais e da sociedade civil organizada. Por isso, surgem diversos espaços para disseminação de políticas, como reuniões especializadas e grupos de trabalho.

Marin (2011) chama a atenção para o fato de que, ao mesmo tempo em que se busca uma unificação política, não há um fortalecimento da autoridade supranacional das instituições comunitárias. Nesse sentido, sobre as formas de governança apresentadas, verifica-se que não podem ser classificadas como hierárquicas, já que não há uma autoridade transnacional para formular e ordenar a implantação de políticas. Assim, uma possibilidade de classificação é a negociação, haja vista as regras abrangentes dos tratados constitutivos e a organização institucional adotada pelos Estados Partes. As políticas acordadas seriam um resultado da acomodação do interesse dos Estados, propostas para um nível supranacional e depois internalizadas pelos membros. Por último, apresenta a

facilitação, característica daqueles modelos em que a autoridade da política é nacional, havendo com outros países apenas a troca de informações e experiências.

Desse modo, com a aplicação empírica dos argumentos teóricos, houve uma ampla difusão da pesquisa de transferência de políticas, indo além do núcleo estatal e considerando outros atores (BENSON; JORDAN, 2011). Essas vertentes teóricas são utilizadas para se tratar dos mais diversos temas, sendo a educação pública um dos apontados pelo autor.

### 3.5. CONSIDERAÇÕES SOBRE ESTE CAPÍTULO

Foram discutidas ao longo deste capítulo as relações entre o Estado Moderno e o desenvolvimento de políticas sociais. Em seguida, apresentou-se a corrente teórica de transferência e difusão de políticas públicas, quando se destacou o papel das organizações internacionais. Sugere-se a Figura 3 para a sintetização das ideias deste e do capítulo anterior.

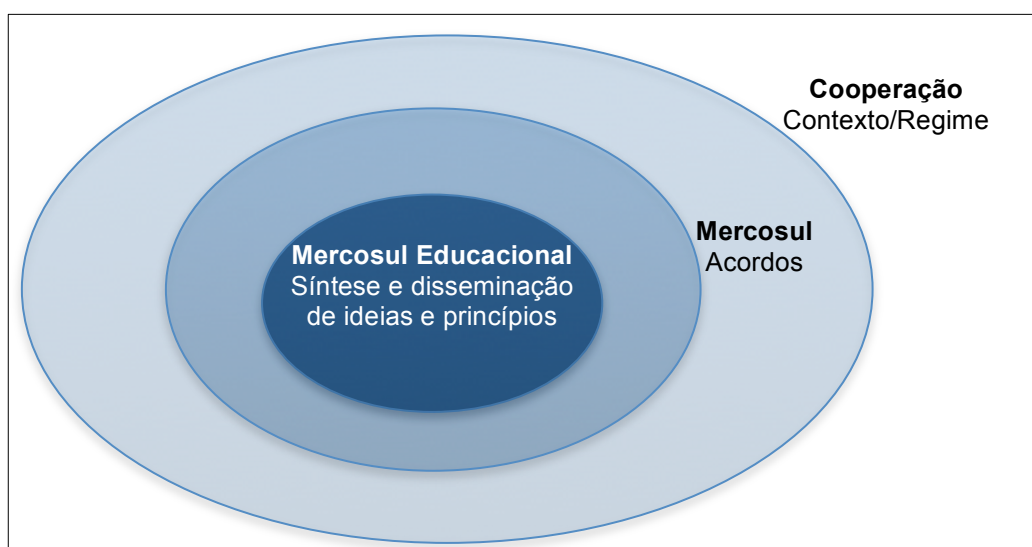


FIGURA 3 - RELAÇÃO ENTRE REGIMES, ACORDOS E DISSEMINAÇÃO DE POLÍTICAS  
FONTE: Elaboração da autora

A ideia da Figura 3 é resumir o que foi discutido até o momento. Trabalhou-se numa perspectiva de desenvolvimento de regimes internacionais, da tendência cooperativa e de integração. Essas tendências de regime influenciam a formação de

blocos regionais, que se materializam por meio de acordos e tratados, como é o caso do Mercosul. Nesses espaços, especialmente nos casos em que há um modelo de governança intergovernamental — acomodando os interesses dos membros —, são discutidos programas e ações dos envolvidos, o que possibilita uma síntese e disseminação dos mesmos.

Tendo em vista que este é um trabalho de dissertação, não havendo, portanto, tempo hábil para pesquisa de como a síntese, a disseminação e a recepção ocorrem em todos Estados-membros e em áreas diversas, decidiu-se por enfatizar a relação entre o Mercosul e as ações brasileiras no Ensino Superior. Desse modo, no próximo capítulo será apresentada essa relação.

#### 4. CASO MERCOSUL

O objetivo deste capítulo é apresentar mais detalhadamente a formação do Mercosul Educacional, comparando-o com as políticas de Ensino Superior e pesquisa vigentes no Brasil. Com isso, pode-se identificar os principais aspectos do processo de transferência e difusão de políticas públicas, baseado no quadro conceitual de Dolowitz e Marsh (1996, 2000).

O Mercosul Educacional pode ser um exemplo do processo de transferência e difusão de políticas públicas, especificamente de como ocorrem as discussões e sínteses dos princípios na área de Educação Superior e sua posterior disseminação aos países-membros. Para realização e viabilidade temporal deste estudo, optou-se pelo enfoque em um dos membros: o Brasil.

O enfoque em políticas educacionais é interessante, pois ao observar autores como Dye (1975, p. 139), ao relatar a relevância da área na sociedade americana, verifica que mais do que combater a ignorância e o analfabetismo, espera-se que as escolas resolvam uma série de questões como aquelas relacionadas à resolução de conflitos raciais e à construção de uma sociedade integrada, à inspiração de patriotismo e cidadania, ao desenvolvimento de cientistas e outros técnicos para continuidade do progresso na ciência e na tecnologia. Essas são apenas algumas das expectativas em relação a essa instituição, ou seja, muitas das demandas sociais refletem-se nela.

Prado (2013) afirma que a harmonização de políticas aplicadas na construção do setor educacional demonstra a relevância dessa dimensão no processo de integração. Em consonância com ele, Cabral (2014) faz referência ao Processo de Bolonha na Europa, que trata da integração educacional na Europa<sup>4</sup>, e ao Setor Educacional no Mercosul, destacando-os como lideranças dentro do bloco. Isso pode indicar que os interesses não são exclusivamente econômicos.

Da mesma forma como acontece na Europa, o Mercosul “objetiva alcançar o patamar superior e derradeiro, da formação de todo o Mercado Comum com a livre circulação dos bens, do capital, do trabalho e do conhecimento” (SEITENFUS, 1997, p. 216). Esse modelo que se almeja é um exemplo da necessidade de reformulação dos conceitos de governança e formulação de políticas, já que, com a formalização

---

<sup>4</sup> O Processo de Bologna é a formação do Espaço de Educação Superior Europeu. Há muitas similaridades entre alguns documentos da União Europeia e do Mercosul em termos educacionais.

da organização, será inevitável a readequação das políticas internas e externas entre os Estados Partes.

Sobre políticas públicas educacionais, o processo de integração promove avanços nesse sentido, aumentando o interesse em fomentar “uma agenda positiva de enlace entre os Estados Partes do Mercosul, aplicando um *soft power*<sup>5</sup>, valorizando os elementos culturais regionais e estimulando a cooperação” (PRADO, 2013, p. 44).

Esse *soft power* — ou poder brando — apresentado pelo autor pode ser relacionado com as modalidades de governança como negociação e facilitação. Faz-se tal comparativo tendo-se em vista que, em nenhuma das modalidades, há coerção ou imposição. Em ambos, verifica-se a articulação de interesses e, de certo modo, voluntariedade do processo. A Educação é um dos elementos em que fica visível o modelo de tomada de decisão adotado.

São muitas as expectativas colocadas sobre essa área, constituindo-se, portanto, um ponto estratégico em casos de integração regional. Além de aprofundar a relação entre os países por meio do reforço da identidade comum, é onde são delineados perfis e visões dos cidadãos que serão responsáveis pela continuidade daquele processo.

Para se ter uma ideia, a área de Educação tem sido amplamente discutida dentro do bloco e várias ações já foram realizadas no sentido de aproximar os Estados Partes. Segundo a Cartilha do Cidadão do Mercosul (MERCOSUL, 2010e, p. 47-53), há um protocolo de integração educativa que trata do reconhecimento de educação primária e média não técnica; existe outro protocolo que versa sobre reconhecimento dos estudos de nível médio técnico; há um protocolo que discorre sobre o reconhecimento de estudos universitários para cursar pós-graduação em Estados Partes do Mercosul; há ações que visam ao aperfeiçoamento de docentes e intercâmbio entre instituições científicas e tecnológicas, cooperação entre grupos de pesquisa, estabelecimento de critérios comuns nas pós-graduações e colaboração na implementação de cursos nas áreas estratégicas.

Entretanto, é impossível analisar tantos acordos de todos os níveis de ensino em uma dissertação, por isso optou-se por uma delas apenas. Desse modo, serão

---

<sup>5</sup> Prado (2013) explica *soft power* como a capacidade de atingir os objetivos esperados por meio de atração e cooptação. Faz essa definição com base em NYE, J. **Bound to lead: the changing nature of America power**. New York: Basic Books, 1990.



abordadas as questões relativas à educação superior, da forma que é organizada pela bloco regional, envolvendo a graduação, a pós-graduação e a pesquisa. Organizou-se a pesquisa de modo a levantar os acordos da área de Educação Superior e as políticas vigentes no Brasil, bem como as atas da Reunião de Ministros de Educação, do Comitê Coordenador Regional e da Comissão de Educação Superior do bloco. Isso permite identificar as similaridades entre o que foi proposto e discutido em âmbito mercosulino e, posteriormente, adotado nos países.

Convém destacar que nos acordos do Mercosul Educacional menciona-se o respeito à legislação local dos países. Desse modo, o enfoque do estudo são os princípios envolvidos nas ações, uma vez que determinada política pode sofrer alterações para adequação à estrutura administrativa de cada membro. Assim sendo, a proposta é apresentar cada acordo entre os países, demonstrando seu histórico de negociação para identificação dos protagonistas. Em seguida, realizar-se-á a exposição dos programas e ações dele decorrentes no Mercosul e operacionalizados pelo Brasil. Com isso, pode ser preenchida uma tabela, elaborada com base nos pressupostos de Dolowitz e Marsh (1996, 2000), para confirmação ou não do processo de transferência e difusão de políticas públicas entre seus membros.

Para isso, retoma-se o trabalho de Dolowitz e Marsh (1996, 2000), que desenvolveram um quadro com variáveis a serem analisados nos processos de transferência e difusão de políticas públicas, a saber: razão; atores envolvidos; componentes transferidos; origem; graus de transferência; restrições à transferência e demonstração do processo de transferência.

#### 4.1 PROTOCOLO DE INTENÇÕES (1991)

Conforme descrito na primeira seção deste trabalho, o Protocolo de Intenções foi assinado pelos países-membros em 13 de dezembro de 1991, mesmo ano da formação do Mercosul.

O referido protocolo faz considerações sobre o papel fundamental que a Educação teria para integração, destacando os traços culturais comuns entre os países latino-americanos especialmente os membros do Mercosul. Explicita o compromisso de um processo que conduza à prosperidade, ao bem-estar, com

justiça social. Aponta que o desempenho dos fatores de produção estaria relacionado proporcionalmente ao nível educacional e à formação integral dos cidadãos. Afirmar a educação como dinamizadora do desenvolvimento econômico e como fundamental ao caminho do processo de integração. Além disso, menciona-se no documento:

Que da Educação depende, em grande parte, a capacidade dos povos latino-americanos de se reencontrarem nos valores comuns e na afirmação de sua identidade ante os desafios do mundo contemporâneo;  
Que a Educação, como processo gerador e transmissor de valores e conhecimentos científicos e tecnológicos, além de sua finalidade formadora e produtiva, pode constituir-se em meio eficaz de modernização para os Estados Membros (MERCOSUL, 1991b, grifos meus).

Os grifos desse trecho do documento demonstram termos defendidos até o momento neste trabalho: valores, identidades. São palavras que fazem referência ao comportamento, a uma expectativa de ações, aos princípios envolvidos. Isto é, a Educação é relevante nesta construção de identidade e transformação de realidade. Esses princípios, norteadores da integração, representam transformação e modernização.

Voltando ao texto do documento, os países declaram o compromisso de integração com base em princípios de democracia, igualdade e cooperação; a necessidade de melhorar a qualidade dos recursos humanos para desenvolvimento equilibrado; o estímulo ao intercâmbio entre docentes, especialistas e alunos para conhecimento e desenvolvimento da realidade local. Além disso, há ênfase na difusão do ensino de português e espanhol, equiparação de sistemas de ensino e integração da pesquisa entre os membros.

Não é possível encontrar em registros dos sítios eletrônicos oficiais dados sobre a ata da reunião para análise contextual. Entretanto, muitas informações podem ser obtidas com base no próprio documento. Esse protocolo dá origem a toda relação do Mercosul Educacional e dita os princípios da relação entre os membros. A Educação é considerada, portanto, um dos alicerces da integração regional. Logo, o desenvolvimento desse acordo resulta em outros mais específicos. Serão todos mencionados a seguir para ilustração do aprofundamento das discussões:

- Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Fundamental e Médio Não Técnico;
- Protocolo de Integração Educacional, Revalidação de Diplomas, Certificados, Títulos e de Reconhecimento de Estudos de Nível Médio Técnico;
- Protocolo de Integração Educacional para a Formação de Recursos Humanos no Nível de Pós-Graduação entre os Países-Membros do Mercosul;
- Protocolo de Integração Educacional para Prosseguimento de Estudos de Pós-Graduação nas Universidades dos Países-Membros do Mercosul;
- Memorando de Entendimento sobre a implementação de um mecanismo experimental de credenciamento de cursos para o reconhecimento de títulos de graduação universitária nos países do Mercosul;
- Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países-Membros do Mercosul;
- Acordo sobre a Criação e Implementação de um Sistema de Acreditação de Carreiras Universitárias para o Reconhecimento Regional da Qualidade Acadêmica das Respectivas Titulações no Mercosul e Estados Associados — ARCU-SUL.

Essa evolução na integração em áreas específicas, talvez represente a absorção dos princípios propostos inicialmente, o reforço destes e a proposição de novos. Conforme já descrito no trabalho, é um processo dinâmico e em constante transformação.

Por fim, cumpre explicar que, de acordo com a Ata da Reunião de Ministros de Educação dos Países Signatários do Tratado de Assunção, já em 27 de novembro de 1992, recomenda-se o incremento do intercâmbio no âmbito da Educação Superior no Mercosul, com ênfase à mobilidade de pesquisadores, docentes e alunos, de modo a desenvolver os mecanismos de reconhecimento entre as partes (MERCOSUL, 1992). Apenas mais tarde, em 21 de dezembro de 1993, é criada a Comissão de Educação Superior, subordinada ao Comitê Coordenador Regional, para estudo e formulação de alternativas para viabilização do reconhecimento de créditos (MERCOSUL, 1993).

Quase um ano depois, em 9 de dezembro de 1994, o órgão que reúne os gestores da pasta educacional de cada país reconhece os avanços realizados na

área de Educação Superior e sugere a elaboração de acordo para fins de realização de estudos de pós-graduação em qualquer dos países do bloco (MERCOSUL, 1994).

#### 4.2 AS BASES DA RELAÇÃO DE GRADUAÇÃO, PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA ENTRE AS PARTES

Após a implantação do bloco regional, realizada entre 1991 e 1994, novos acordos na área de Educação foram firmados. A assinatura do Protocolo de integração educacional para a formação de recursos humanos no nível de pós-graduação entre os países-membros do Mercosul é de 30 de novembro de 1995.

No preâmbulo, faz referências ao papel da Educação na integração regional, enfatizando o intercâmbio e a cooperação entre Instituições do Ensino Superior como ferramentas de avanço nas áreas científicas e tecnológicas, representando a modernização do Estado. Menciona o progresso conjunto dos países, em ambos os campos, como respostas aos desafios do cenário continental. Ainda, indica que as ações de formação e capacitação de recursos humanos, com desenvolvimento de pós-graduação e apoio à pesquisa, estão previstos no Plano Trienal do Setor Educacional.

Assim, as partes acordam como objetivos a formação e o aperfeiçoamento de docentes universitários e pesquisadores, para o fortalecimento da pós-graduação. Também, propõe um sistema de intercâmbio entre as instituições visando à formação de recursos humanos, assim como a troca de informações científicas. Por fim, cita o estabelecimento de critérios comuns de avaliação da pós-graduação. Levando isso em consideração, apontam mecanismos para atingir essas metas.

Também em 30 de novembro de 1995, foi assinado o protocolo de integração educacional para prosseguimento de estudos de pós-graduação nas universidades dos países-membros do Mercosul. Ratificando o papel da Educação na integração regional, uma vez que a primeira possibilita a consolidação da segunda com a criação e transmissão de valores e conhecimentos, na modernização dos Estados, indica que o intercâmbio de conhecimentos por meio da pesquisa conjunta é fundamental (MERCOSUL, 1995a). Apesar de o texto já estar encaminhado desde o fim de julho do referido ano, de acordo com a ata da Reunião de Ministros da

Educação, uma solicitação de revisão é feita em virtude de diferenças na tradução espanhol-português.

Além disso, reconhece-se o compromisso assumido no Plano Trienal para o Setor Educacional, a fim de promover “a formação de uma base de conhecimentos científicos, de recursos humanos e de infraestrutura institucional para apoiar a tomada de decisões estratégicas no Mercosul” (MERCOSUL, 1995c, 1995d). Essas ações são reforçadas pela ata da Reunião de Ministros de 9 de dezembro de 1994, quando houve recomendações de aprofundamento das atividades nesse sentido.

Datado de 28 de maio de 1999, o acordo de admissão de títulos e graus universitários para o exercício de atividades acadêmicas nos países-membros do Mercosul traz as mesmas considerações dos outros: a Educação como fundamento para integração e o intercâmbio como ferramenta de melhoria da qualidade e capacitação científica e tecnológica.

Por meio dele, os Estados Partes comprometem-se a admitir, em acordo com organismos competentes,

unicamente para o exercício de atividades de docência e pesquisa nas instituições de ensino superior no Brasil, nas universidades e institutos superiores no Paraguai, nas instituições universitárias na Argentina e no Uruguai, os títulos de graduação e de pós-graduação reconhecidos e credenciados nos Estados Partes (MERCOSUL, 1999a).

A recomendação para assinatura de um documento com esse conteúdo foi feita pela Reunião de Ministros do dia 29 de junho de 1996, de acordo com a ata elaborada à época e teve seu texto aprovado no ano seguinte (MERCOSUL, 1996). Uma revisão foi solicitada em maio de 1998, pelo mesmo órgão, culminando na que está descrita neste trabalho.

Com as bases estabelecidas, programas como o Núcleo de Estudos e Pesquisas na Educação Superior do Mercosul e Sistema Integral de Fomento para a Qualidade dos Cursos de Pós-graduação do Mercosul são criados em âmbito mercosulino.

#### 4.3 CREDENCIAMENTO DE CURSOS PARA O RECONHECIMENTO DE TÍTULOS DE GRADUAÇÃO UNIVERSITÁRIA NOS PAÍSES DO MERCOSUL

Mais tarde, especificamente em 19 de junho de 1998, uma proposta mais ambiciosa foi aprovada e assinada: memorando de entendimento sobre a implementação de um mecanismo experimental de credenciamento de cursos para o reconhecimento de títulos de graduação universitária nos países do Mercosul. Por ser um mecanismo de adesão voluntária, com demanda de várias etapas para sua formulação e adaptação nos países-membros, houve a necessidade de se criar uma seção à parte neste texto (MERCOSUL, 1998a).

Essa representava uma demanda da reunião de Ministros da Educação, de acordo com a ata do órgão de 1º de dezembro de 1997, quando esses tomam conhecimento das ações e avanços do Grupo de Trabalho sobre Avaliação e Credenciamento de Educação Superior e pedem que sejam propostos encaminhamentos no próximo encontro que teriam (MERCOSUL, 1997a). Talvez, essa proposta tenha sido inspirada pelo processo que acontecia no continente europeu, uma vez que houve uma aproximação entre os blocos nessa época. Alguns dos temas presentes na Declaração de Bolonha (UNIÃO EUROPEIA, 1999) também se encontram no documento mercosulino (MERCOSUL, 1998a), como o papel da Educação na integração, mobilidade e sistema de créditos.

O Memorando destaca a qualidade educacional como elemento substancial para integração, argumentando que a mobilidade deve ser objetivo prioritário no processo. Portanto, essa seria uma forma de lograr o objetivo e fomentar a qualidade dos cursos. Já o sistema de credenciamento de cursos como mecanismo de reconhecimento para títulos de graduação tornaria possível a comparação dos processos de formação.

São princípios basilares do documento: o conceito de credenciamento como “processo mediante o qual se outorga validade pública, de acordo com as normas legais nacionais, aos títulos universitários, garantindo que os cursos correspondentes cumpram com requisitos de qualidade previamente estabelecidos no âmbito regional” (MERCOSUL, 1998a). Para tanto, serão respeitadas as legislações locais e a autonomia das instituições universitárias. O referido credenciamento, que será aplicado a cursos indicados pela Reunião de Ministros, de maneira periódica e com prazo de validade estabelecido, seguirá parâmetros e

critérios comuns para cada curso, indicados por comissão de especialistas de cada área.

É importante frisar que a adesão a este mecanismo é voluntária. Outrossim, são delineados no documento os critérios para determinação dos cursos, o procedimento, o alcance e as implicações para o credenciamento. Embora haja indícios de que a proposta pode ter sido inspirada pela Europa, seus encaminhamentos são diferentes e coordenados pelos países do Mercosul. Assim, ainda é possível observar a formulação em âmbito mercosulino e sua capacidade de transferência para os membros.

Na ata de 20 de novembro de 1998, é determinado pela Reunião de Ministros, conforme previsto no acordo entre as partes, que o início do mecanismo experimental de avaliação e credenciamento dos cursos de graduação se dê com cursos de Agronomia, Engenharia e Medicina (MERCOSUL, 1998b). No ano seguinte, por esse mesmo mecanismo, em 26 de novembro de 1999, promove-se a criação de Agências Nacionais de Credenciamento, indispensáveis para implantação do acordo, bem como para outras ações, assim como viria a acontecer nas reuniões seguintes (MERCOSUL, 1999c).

Urge ressaltar que, novamente, na reunião de Ministros da Educação de 28 de junho de 2001, há menção aos avanços do memorando de entendimento sobre a implementação de um mecanismo experimental de credenciamento de cursos para o reconhecimento de títulos de graduação universitária nos países do Mercosul, ou MEXA, como ficou conhecido (MERCOSUL, 2001a). Apenas em 14 de junho, esse acordo é estendido à Bolívia e ao Chile, segundo as atas do órgão (MERCOSUL, 2002a).

Com as bases desse mecanismo estabelecidas, em 10 de junho de 2004, na ata da Reunião de Ministros de Educação, aprova-se a mobilidade no Mercosul para a Educação Superior, a qual terá a primeira etapa destinada a cursos de Agronomia já credenciados por meio do MEXA. Assim, a Comissão de Educação Superior ficará responsável pela execução do Projeto de Mobilidade Acadêmica Regional de Cursos Autorizados — MARCA, já a partir do ano seguinte, e as universidades devem trabalhar para o envolvimento de docentes, alunos e pesquisadores (MERCOSUL, 2004a, 2004b).

Assim, nas atas da Reunião de Ministros de 2 de junho e de 24 de novembro de 2006, é possível observar menções a tarefas realizadas com êxito por esse

mecanismo, da mesma forma que se inicia o intercâmbio acadêmico por meio do programa MARCA (MERCOSUL, 2006a, 2006b). No mesmo ano, é solicitado que seja desenhado o projeto de credenciamento definitivo, resultando na transformação do MEXA no ARCU-SUL.

Se for realizada contagem apenas de tratados entre os países, observa-se praticamente uma década sem que novos acordos sejam firmados entre as partes. Isso acontece, pois, como demonstram as atas, uma série de mecanismos foram testados e adaptações foram feitas de acordo com a realidade de cada país. Embora se trate de uma área dinâmica e em constante transformação, não significa que as decisões e ações prescindam de um tempo de amadurecimento para que evoluam.

Diante disso, merece destaque o acordo sobre a criação e implementação de um sistema de acreditação de carreiras universitárias para o reconhecimento regional da qualidade acadêmica das respectivas titulações no Mercosul e Estados associados — ARCU-SUL, assinado em 14 de junho de 2008. O passo mais avançado no processo de integração educacional é decorrente do desempenho dos outros acordos, principalmente no que se refere ao memorando de entendimento sobre a implementação de um mecanismo experimental de credenciamento de cursos para o reconhecimento de títulos de graduação universitária nos países do Mercosul (MERCOSUL, 2008a).

Dentre a série de motivações elencadas, está a solicitação feita pela Reunião de Ministros de 2 de junho de 2006, referente à apresentação definitiva do mecanismo de credenciamento dos cursos de graduação com base nas experiências do MEXA (MERCOSUL, 2006a). Também, que o mesmo órgão avaliou, em 24 de novembro de 2006, a aplicação do MEXA aos cursos de Agronomia, Engenharia e Medicina e considerou-os apropriados, tendo em vista a finalidade de qualidade dos cursos e aprimoramento do processo de integração (MERCOSUL 2006b). Com isso, haveria uma facilitação da circulação dos cidadãos entre os países do bloco e um apoio aos mecanismos regionais de reconhecimento de títulos. Esse acordo auxiliaria nos processos de formação, em termos de qualidade acadêmica, uma vez que fomentaria a cultura de avaliação. Além disso, reforça a execução coordenada e solidária de programa de integração regional, com base nas Agências Nacionais de Avaliação de Qualidade. Por último, explica que

este sistema se destaca como uma política de Estado necessária a ser



adotada pelos Estados Partes do MERCOSUL e os Estados Associados, com vistas à melhora permanente na formação de Recursos Humanos, com critérios de qualidade requeridos para a promoção do desenvolvimento econômico, social, político e cultural dos países da região (MERCOSUL, 2008a).

Ademais, o acordo estabelece os princípios gerais, a administração do Sistema ARCU-SUL, as diretrizes operacionais para o credenciamento, os alcances e efeitos do credenciamento, assim como as disposições gerais. O ARCU-SUL possui, atualmente, vários programas e projetos a ele atrelados: Sistema de Acreditação, o MARCA, voltado à mobilidade discente, e o destinado à mobilidade docente.

#### 4.4 PROGRAMAS MERCOSULINOS NO BRASIL

A partir desta série de acordos entre as partes, foram encaminhados programas e projetos a serem desenvolvidos entre os países-membros. Frisa-se que, conforme os documentos analisados, a formulação de políticas locais deve respeitar a legislação do Estado Parte. Cláusulas como essas podem simplesmente criar as restrições, descritas por Dolowitz e Marsh (2000), ou ainda evitar a cópia completa da política mercosulina, uma vez que as ações deverão ser adequadas às instituições locais.

Diante desse contexto, acredita-se que o conceito de política mais adequado para a análise do processo de transferência é o relacionado às intenções e às ações, estabelecidos por Page (2008). A discussão e implantação em âmbito local só acontecem em virtude da adesão dos governos àquelas intenções descritas nos documentos. Para identificar as questões, é importante observar os programas e projetos em âmbito mercosulino, bem como seus correspondentes no Brasil.

No intuito de facilitar a compreensão do leitor e a aplicação do quadro teórico de Dolowitz e Marsh (2000), os programas e projetos foram divididos em dois grandes grupos: as intenções e as ações relacionadas à graduação, ilustradas com a evolução do MEXA para o ARCU-SUL, e as intenções e as ações relacionadas à pós-graduação e pesquisa, ilustradas com a criação do Sistema Integral de Fomento para a Qualidade dos Cursos de Pós-graduação do Mercosul.

#### 4.4.1 A Evolução do MEXA para o ARCU-SUL

Considerando o exposto na seção anterior, verifica-se que o MEXA evoluiu para o que hoje se conhece como Sistema ARCU-SUL, desenvolvido na Comissão Regional Coordenadora do Ensino Superior do Mercosul e definido como:

um mecanismo permanente de acreditação regional, cujo objetivo é dar garantia pública na região do nível acadêmico e científico dos cursos, definidos por critérios regionais elaborados por comissões consultivas sob a coordenação da Rede de Agências Nacionais de Acreditação. Esse mecanismo respeita as legislações nacionais, e a adesão por parte das instituições de educação superior é voluntária. O processo de Acreditação é contínuo, com convocatórias periódicas (MERCOSUL, 2015b).

A partir desta definição, encontrada na apresentação do programa no sítio eletrônico da referida comissão no Mercosul Educacional, convém enfatizar dois pontos principais: o respeito às legislações nacionais e a adesão voluntária. Acredita-se que, uma vez que são expostos esses direcionamentos, a formulação de política em um determinado membro, bem como a adesão de suas instituições ao programa/sistema, indicam que os princípios da cooperação, integração e do próprio programa mercosulino foram incorporados aos burocratas e às instituições locais.

O acordo do ARCU-SUL engloba, além do sistema de acreditação, o MARCA para mobilidade discente e docente. O MARCA representa a mobilidade acadêmica discente por meio desse sistema de acreditação, e projetos de parcerias universitárias no caso docente (MERCOSUL, 2015c). Ao se realizar uma busca sobre esses programas no Brasil, verifica-se que ambos estão atualmente em vigência nos países, por meio do Ministério da Educação, CAPES e Instituições de Ensino Superior (BRASIL, 2015b, 2015c).

O Ministério da Educação Brasileiro (BRASIL, 2015a) explica que o sistema é gerenciado pela Rede de Agências Nacionais de Acreditação, enfatizando que há o respeito à legislação de cada país e autonomia universitária, reconhecendo-o como mecanismo de garantia da qualidade acadêmica e científica dos cursos dos participantes.

Na pesquisa por instituições com habilitação para participação nos programas de mobilidade, disponíveis em sítio eletrônico argentino, atual gestor do MARCA, encontram-se as seguintes universidades: Pontifícia Universidade Católica de Minas

Gerais, Universidade de Brasília, Universidade Federal de Uberlândia, Universidade de Passo Fundo, Universidade Estadual de Maringá, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Universidade Paulista Júlio de Mesquita Filho, Universidade Federal da Grande Dourados, Universidade Federal de Goiás, Universidade Federal de Lavras, Universidade Federal de Santa Maria, Universidade Federal de Viçosa, Universidade Federal do Paraná, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Centro Universitário Ritter dos Reis, Universidade FUMEC, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Universidade Federal de Minas Gerais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Faculdade de Medicina de Marília, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Centro Universitário Instituto Mauá de Tecnologia, Universidade Federal de São Paulo, Faculdade de Ciências Médicas da Santa Casa de São Paulo, Universidade Estadual de Londrina, Universidade Estadual de Campinas, Universidade Federal de Campina Grande, Centro Universitário da Fundação Educacional Inaciana Pe Sabóia de Medeiros, Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal de Santa Catarina, Universidade Federal do Espírito Santo (ARGENTINA, 2015a).

Entretanto, para demonstrar a transferência e difusão de políticas, é necessário fazer um levantamento das atas das reuniões da Comissão Regional Coordenadora de Ensino Superior em âmbito mercosulino, o que possibilita entender como a política/programa foi criada e qual sua origem, bem como os protagonistas do processo.

Ao realizar uma busca no sítio do Mercosul Educacional, verifica-se que as atas referentes às reuniões da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior estão disponíveis a partir de 2001. Acredita-se que isso não afetará a pesquisa, uma vez que os sistemas em discussão são mais recentes.

Logo na primeira ata da Comissão disponível, de 9 a 10 de maio de 2001, já houve a discussão sobre mobilidade, acreditação e cooperação interinstitucional. Sobre este aspecto, coube ao Brasil e ao Chile relatarem os programas de mobilidades bilaterais na próxima reunião do bloco. Essas seriam alternativas ao

MEXA, que já se encontrava em fase da finalização, com implantação prevista para o segundo semestre de 2002 (MERCOSUL, 2001b).

As discussões sobre programas de mobilidade continuaram durante o ano e se decidiu pelo estudo de modelos existentes, ficando o Brasil responsável pela observação da eu e o Paraguai pela AUGM, OEI, CRISCOS e Rede Latino Americana de Cooperação Universitária, de acordo com a ata de 26 e 27 de novembro de 2001 (MERCOSUL, 2001c). Essa primeira etapa foi voltada à mobilidade de graduação. O ano de 2002, após a exposição dos países, já trouxe mais avanços sobre o tema, com a proposição de um acordo referente à mobilidade acadêmica. Além disso, trouxe avanços nas reuniões das Redes de Acreditação (MERCOSUL, 2002b, 2002c).

O MEXA foi lançado no Mercosul em 13 de junho de 2002, entretanto, na mesma reunião o Brasil demonstrou receio em relação às mudanças de governo (MERCOSUL, 2002d). Destaca-se que, na ata da reunião de 27 de setembro de 2002, houve menção à elaboração dos princípios norteadores para o programa de mobilidade do Mercosul, deixando aberto para sugestões das partes, e ficando a Argentina responsável pela inclusão das sugestões, que foi discutida na reunião seguinte (MERCOSUL, 2002e). Mais à frente, foram discutidos os avanços do MEXA e tratadas as questões relativas à mobilidade acadêmica em âmbito mercosulino, que deveriam ser atreladas ao referido mecanismo. Reforçou-se que este processo deveria ser exclusivo do Mercosul e manter peculiaridades regionais (MERCOSUL, 2004c). No encontro seguinte, em setembro de 2004, houve uma apresentação da revisão da proposta argentina do MEXA, tarefa elaborada pela delegação brasileira. Esta delegação e a uruguaia ficariam responsáveis pela redação final (MERCOSUL, 2004d).

Em abril de 2005, procedeu-se à revisão documental para convocatórias para o MARCA. Meses mais tarde, em outubro de 2005, a Argentina fez considerações importantes na redação do programa. Foi destacado o volume das atividades do programa, propondo-se que um país ficasse a cargo da gestão a partir de então. Esperava-se que ele tivesse início no segundo semestre de 2006, quando o Uruguai assumiria as atividades (MERCOSUL, 2005a, 2005b, 2005c).

Em maio de 2006, importante passo, reconhecido pelos membros, foi dado pelo Brasil no quesito mobilidade, com a informação de disponibilidade de recursos para implantação de um programa voltado a docentes e educação média

(MERCOSUL, 2006c, 2006d). Na oportunidade, o Uruguai apresentou avanços em relação ao MARCA, reforçando a necessidade de se buscar mais fontes de financiamento. Concluiu-se, nos debates posteriores, que cada país resolveria determinadas demandas financeiras.

O Brasil apresentou a proposta de mobilidade docente, a qual foi aprovada pela Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior, assumindo a responsabilidade pela coordenação do programa. O projeto foi bem recepcionado pelas universidades. A mobilidade discente teve a continuidade, iniciando com outros cursos (MERCOSUL, 2006e, 2006f). Na primeira reunião de 2007, no mês de abril, o Brasil apresentou resultados positivos sobre a mobilidade docente, e os membros comprometeram-se a enviar propostas sobre áreas de interesse e financiamento; a delegação daquele país deveria compilá-lo em forma de um fluxo de mobilidade (MERCOSUL, 2007a). No mesmo evento, o Uruguai relatou dificuldades em relação a alguns aspectos do MARCA quanto a monitoramento, avaliação e execução, e, após o debate, o país ficou responsável pela recepção das sugestões. Por outro lado, a Argentina se comprometeu a elaborar instruções quanto às normas e aos procedimentos. Os trabalhos relativos às agências nacionais de acreditação também encontravam-se em desenvolvimento.

É importante mencionar que tanto Argentina quanto Uruguai realizaram as atividades a que se comprometeram na reunião posterior. O Brasil apresentou resultados do programa de curta duração de mobilidade docente e todos manifestaram interesse na continuidade da ação, inclusive na expansão dela; a coordenação brasileira continuou. Entretanto, por questões orçamentárias, o país informou a indisponibilidade para execução em 2007, deixando o compromisso para o ano seguinte. Ao fim do ano, o Brasil reforçou seu interesse na continuidade, acompanhado por Argentina e Venezuela (MERCOSUL, 2007b, 2007c, 2007d).

Em 2008, a Argentina assumiu a coordenação do MARCA, com as tarefas de uma pesquisa sobre o cumprimento dos contratos de estudo e incorporação da discussão sobre boas práticas no reconhecimento de estudos. À época, sobre a mobilidade docente, foram debatidas as próximas datas de execução do programa, financiamento e mobilidade; o Brasil apresentou no encontro seguinte essas informações, com a finalidade de elaboração de um fluxo de mobilidade. No que se refere à acreditação e evolução do processo, sugeriu-se a constituição de um órgão de gestão do sistema, a criação de estrutura organizacional para gerir o Selo de

Qualidade e a sustentabilidade do programa, aos órgãos superiores do bloco (MERCOSUL, 2008b, 2008c, 2008d, 2008e).

Durante o ano de 2009, discutiu-se a possibilidade de rotação na gestão do MARCA, à qual manifestaram interesse Brasil e Paraguai. Este último assumiu como unidade gestora. Durante a última reunião de 2009, a Argentina levantou a questão do reconhecimento de títulos vinculado ao sistema e às carreiras participantes, a fim de fortalecer o ARCU-SUL; os países-membros se posicionaram a favor. Nessa época, os países também optaram por reservar vagas para o programa de mobilidade docente para aqueles que participam do MARCA. O Brasil ficou responsável por compilar as propostas e elaborar um documento final (MERCOSUL, 2009a, 2009b, 2009c, 2009d).

O ano de 2010 foi agitado e com várias reuniões. Mais progressos foram feitos no desenvolvimento de pontos do ARCU-SUL, sendo inclusive previsto de já serem inseridos na próxima chamada. São discutidos os termos do Programa de Associação Universitária de Graduação, proposto pelo Brasil. Quanto à mobilidade discente, MARCA, mencionaram-se os avanços possibilitados com o desenvolvimento e implantação de *software* por parte da Argentina. Entendeu-se que é necessária a revisão do documento PROMARCA. Da mesma forma que acontece no MARCA, sugeriu-se que o ARCU-SUL também possuísse uma unidade de gestão; sugeriu-se também uma plataforma virtual. As melhorias em relação à discussão de revalidação de títulos devem ser feitas com base em mecanismos de acreditação. Decidiu-se pela contratação de uma consultoria externa para o MARCA, de acordo com a ata da reunião de setembro de 2010, com a finalidade de avaliação; entretanto, todos constaram a necessidade de mudanças na estrutura, para melhoras de gestão e aprofundamento (MERCOSUL, 2010a, 2010b, 2010c, 2010d).

Houve um compromisso por parte dos Estados, que reconheceram os avanços do Programa de Mobilidade de Docentes de Graduação do Mercosul, e assumiram o compromisso de divulgação da chamada. Também, o MARCA teve uma chamada lançada, exclusivamente para os participantes do sistema de acreditação. Nesse período, a respeito do ARCUSUL, ficou a cargo do Uruguai a elaboração de documento de trabalho sobre o reconhecimento de títulos (MERCOSUL, 2011a, 2011b, 2011c, 2011d).

Ficou previsto que, para 2012, o Brasil seria a unidade gestora do MARCA, programa ao qual manifestaram interesse em participação o Equador e a Venezuela. O país continuou responsável pela realização de chamadas docentes. Entretanto, os países-membros do bloco regional demonstraram preocupação pelo demorado processo de reconhecimento brasileiro, que poderia resultar em colapso do programa MARCA em 2012, dificuldades com o MARCA Docente, diminuição da credibilidade ARCU-SUL e impossibilidade de inserir os cursos brasileiros pelo vencimento da acreditação atual. Nesse ano, também foram suspensas as chamadas do MARCA Docente, a fim de que fosse discutida sua inclusão no Sistema Integrado de Mobilidade. Esse sistema foi apresentado por Uruguai, Brasil e Argentina. Foram acertadas questões referentes à composição técnica, financiamento, sistema-base e cronograma (MERCOSUL, 2012a, 2012b, 2012c).

Embora tenha sido uma longa descrição das ações dos países em âmbito mercosulino, principalmente numa seção que se propõe discutir como esses programas acontecem em âmbito brasileiro, ela se fez necessária para apontar como o Brasil participa destas políticas, para identificar até que ponto não é este país que as propõe para o bloco. Assim, por um lado, considerando o exposto nesta parte, vê-se que o Brasil é atuante na formulação das políticas, tendo realizado grandes contribuições nos processos de síntese de políticas nesta área da integração regional dos países do Cone Sul. Além de participar ativamente das discussões, implanta-as internamente, pois, como se pode observar, as tarefas estão sendo executadas por órgãos brasileiros. Nesse sentido, talvez o exemplo mais significativo seja o ARCU-SUL, cuja participação é voluntária e respeita as leis domésticas; assim, formulação e adequação à realidade local indicam que o país aderiu aos princípios disseminados pelo Mercosul, tanto que várias universidades brasileiras participam do sistema.

Aliás, no quesito ARCU-SUL, verifica-se que a Argentina e Uruguai também possuem forte atuação, constituindo-se protagonistas das questões. Entretanto, por outro lado, há que se reconhecer o papel de doador desempenhado pelo Brasil, confirmado com o programa relacionado à Mobilidade Docente com o estabelecimento do modelo vigente.

Dessa forma, foram elaboradas as Tabelas 2 e 3, a fim de aplicar o quadro conceitual de Dolowitz e Marsh (2000):

TABELA 2 - APLICAÇÃO DO QUADRO CONCEITUAL ÀS INTENÇÕES E AÇÕES RELACIONADAS À GRADUAÇÃO – ARCU-SUL

ARCU-SUL	
<b>Razão:</b> Mistura. Se por um lado, a adesão ao tratado é voluntária (aprendizagem – racionalidade limitada), por outro, há que se considerar as expectativas oriundas da adesão ao bloco regional (pressões internacionais).	
<b>Atores envolvidos:</b> a) Membros do Mercosul (organização internacional). b) Membros do governo argentino (burocratas/servidores e instituições). c) Membros do Ministério da Educação do Brasil (burocratas/servidores e instituições).	
<b>Componentes:</b> Política, com vistas à criação de um sistema de acreditação, com vistas a promover a mobilidade acadêmica. Programas: ARCU-SUL, MARCA (Discente).	
<b>Origem:</b> Internacional: Compilação de propostas por parte da Argentina. Passado: Experiência MEXA e União Europeia.	<b>Grau:</b> Síntese ou Mistura, pois há a participação de outros membros na finalização da proposta em âmbito mercosulino, que tem como bases experiências anteriores e de outros blocos.
<b>Restrições:</b> Adaptação à legislação local.	
<b>Demonstração:</b> a) Memorando de Entendimento sobre a implementação de um mecanismo experimental de credenciamento de cursos para o reconhecimento de títulos de graduação universitária nos países do Mercosul. b) Atas da Reunião de Ministros da Educação. c) Atas da Comissão de Educação Superior. d) Acordo sobre a Criação e Implementação de um Sistema de Acreditação de Carreiras Universitárias para o Reconhecimento Regional da Qualidade Acadêmica das Respektivas Titulações no Mercosul e Estados Associados (ARCU-SUL). e) Documentos MEC e CAPES (disponíveis nos sítios eletrônicos dos órgãos). f) Participação voluntária das universidades brasileiras (disponível no sítio eletrônico do programa).	

FONTE: Elaboração da autora, com base em ARGENTINA (2015a); BRASIL (2015a, 2015b, 2015c); DOLOWITZ; MARSH (2000); MERCOSUL (1991, 1992, 1993, 1994, 1995a, b, c, d, 1996, 1997a, b, 1998a, b, c, 1999a, b, c, d, 2001 a, b, c, 2002a, b, c, d, e, f, 2004a, b, c, d, 2005a, b, c, 2006a, b, c, d, e, f, 2007a, b, b, c, d, 2008a, b, c, d, e, 2009a, b, c, d, 2010a, b, c, d, e, 2011a, b, c, d, e, f, g, h, 2012a, b, c, 2015a, b, c, d)



Conforme mencionado, o Brasil atuou como receptor da política nesse caso, criada por meio de síntese em âmbito mercosulino, de acordo com a Tabela 2. Mas também o país atuou como doador de políticas, criada por meio de cópia pelos países do Cone Sul, segundo a Tabela 3:

TABELA 3 - APLICAÇÃO DO QUADRO CONCEITUAL ÀS INTENÇÕES E AÇÕES RELACIONADAS À GRADUAÇÃO – MOBILIDADE DOCENTE

<b>Mobilidade Docente</b>	
<b>Razão:</b> Mistura. Se por um lado, a adesão ao tratado é voluntária (aprendizagem – racionalidade limitada), por outro, há que se considerar as expectativas oriundas das adesão ao bloco regional (pressões internacionais).	
<b>Atores envolvidos:</b> a) Membros do Mercosul (organização internacional). b) Membros do Ministério da Educação do Brasil (burocratas/servidores e instituições).	
<b>Componentes:</b> Política, com vistas à promoção da mobilidade acadêmica docente.	
<b>Origem:</b> Proposta baseada na experiência brasileira, levada e aceita pelo Mercosul. Depois, foi delegada ao país a gestão.	<b>Grau:</b> Cópia, sendo deixada ao Brasil, principalmente, a elaboração de propostas e gestão.
<b>Restrições:</b> Adaptação à legislação local.	
<b>Demonstração:</b> a) Atas da Reunião de Ministros da Educação. b) Atas da Comissão de Educação Superior. c) Documentos MEC e CAPES (disponíveis nos sítios eletrônicos dos órgãos).	

FONTE: Elaboração da autora, com base em ARGENTINA (2015a); BRASIL (2015a, 2015b, 2015c); DOLOWITZ; MARSH (2000); MERCOSUL (1991, 1992, 1993, 1994, 1995a, b, c, d, 1996, 1997a, b, 1998a, b, c, 1999a, b, c, d, 2001 a, b, c, 2002a, b, c, d, e, f, 2004a, b, c, d, 2005a, b, c, 2006a, b, c, d, e, f, 2007a, b, b, c, d, 2008a, b, c, d, e, 2009a, b, c, d, 2010a, b, c, d, e, 2011a, b, c, d, e, f, g, h, 2012a, b, c, 2015a, b, c, d)

Essas tabelas demonstram exatamente o que foi discutido e apresentado no modelo teórico sobre a relatividade dos termos *doador* e *receptor*. Essas nomenclaturas não representam a ação constante de um país, pois no bloco regional, é possível observar que, dentro da mesma temática — educacional —, os países podem assumir diferentes papéis.

#### 4.4.1 Sistema Integral de Fomento para a Qualidade dos Cursos de Pós-graduação do Mercosul

O Sistema Integral de Fomento da Pós-graduação do Mercosul é composto pelos seguintes programas: Programa de Associação de Projetos Conjuntos de Pesquisa, Programa de Associação para o Fortalecimento dos Cursos de Pós-graduação e Programa de Formação de Recursos Humanos.

O Mercosul (2015c) apresenta o Programa de Associação de Projetos Conjuntos de Pesquisa como um estímulo ao intercâmbio de docentes e pesquisadores. Visando à qualidade na formação de recursos humanos, tem como público-alvo programas de doutorado com o devido reconhecimento oficial no país de origem. No Brasil, a entrada em vigência ficou a cargo da CAPES, com o lançamento de chamadas para “a seleção de projetos de pesquisa nas diversas áreas do conhecimento, bem como o fomento ao intercâmbio de doutorandos e o aperfeiçoamento de docentes e pesquisadores, na mesma intensidade” (BRASIL, 2015d). Dessa forma, as oportunidades estão voltadas tanto para estudos quanto para trabalho.

O Programa de Associação para o Fortalecimento dos Cursos de Pós-Graduação possui uma proposta diferenciada e flexível em que um curso de pós-graduação de maior excelência acadêmica se associa a outro de menor, de modo a reduzir as desigualdades no Ensino Superior, formando recursos humanos, apoiando pesquisa e contribuindo para o aumento da mobilidade acadêmica, conforme Mercosul (2015c). Para participar, as instituições deverão ser reconhecidas de acordo com as regras de cada país. Fomentado pela CAPES no Brasil, o programa disponibiliza bolsas de estudo e de trabalho (BRASIL, 2015e).

Ainda está incluso no Sistema Integral de Fomento para a Qualidade dos Cursos de Pós-graduação do Mercosul o Programa de Formação de Recursos Humanos. Com a finalidade de apoio à formação docente e promoção da melhoria de ensino e pesquisa e do desenvolvimento sustentável regional, pretende-se fortalecer o vínculo entre as partes e suas práticas. Tratam-se de bolsas de estudos de doutorado em instituições mercosulinas (MERCOSUL, 2015c).

Por fim, embora não conste no Sistema Integral de Fomento para a Qualidade dos Cursos de Pós-graduação do Mercosul, é importante destacar o Núcleo de Estudos e Pesquisas na Educação Superior do Mercosul. O objetivo desse núcleo, segundo Argentina (2015b), é fortalecer a cooperação interinstitucional entre os sistemas de Ensino Superior dos países-membros do bloco regional. É por meio dessas ações de cooperação que são possibilitados os contatos entre os países e o conhecimento e elaboração de modelos a serem adotados.

Assim como foi feito nas questões referentes à graduação, fez-se um levantamento das atas das reuniões da Comissão Regional Coordenadora de Ensino Superior em âmbito mercosulino, para identificar as origens de políticas/programas e protagonistas neste contexto.

Quanto à primeira ata, de 9 a 10 de maio de 2001, observam-se as linhas de cooperação interinstitucional que serão trabalhadas: desenvolvimento de programas de pós-graduação conjuntos, programas de pesquisa conjuntos e rede de centros de excelência e formação docente. De 26 e 27 de novembro de 2001, conclui-se pela necessidade da criação de um banco de dados de programas de pós-graduação da região. O Brasil, a Argentina e o Chile possuem dados para tal atividade, sendo que os dois primeiros já estão à disposição do Mercosul (2001b, 2011c).

Essas discussões continuam presentes e, em 7 de maio de 2004, é apresentado um resumo do que vem sendo desenvolvido entre Brasil e Argentina no que se refere ao programa de associação entre centros de pós-graduação. Sugere-se que este seja observado e que sejam pensadas em propostas como essas para o Setor Educacional do Mercosul (2004c).

Durante um tempo, as questões referentes ao MEXA e MARCA dominam as pautas de reuniões. Mas, em de maio de 2006, entende-se a necessidade de implantação de núcleo de pesquisas, para lograr os objetivos do plano educacional 2006-2010, e são autorizadas as apresentações das seguintes propostas de núcleos: Estudos e Pesquisa de Ensino Superior (Argentina); Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Paraguai); Direitos Humanos (Brasil); Interdisciplinar (Uruguai) (MERCOSUL, 2006c).

Em 2007, a proposta do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Ensino Superior é reforçada e se solicita a indicação de representantes das delegações; estipula-se a primeira reunião para de 27 de agosto, na Argentina. Em agosto, são debatidos

temas referentes à otimização das reuniões do grupo (MERCOSUL, 2007a, 2007b, 2007c).

O referido núcleo já inicia suas reuniões e apresenta trabalhos à Comissão Regional Coordenadora de Ensino Superior. Continuam-se os trabalhos propostos pela Argentina durante o ano de 2008. A Argentina apresenta uma proposta metodológica para vistoria dos centros de pesquisa em Ensino Superior do bloco. Convém destacar que o Uruguai era responsável pela realização de seminários sobre o reconhecimento de créditos na pós-graduação. Também são realizadas discussões sobre o Acordo de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas e sua regulamentação (MERCOSUL, 2008b, 2008c, 2008d, 2008e).

Cada vez mais, a Argentina ganha espaço com o núcleo de pesquisa em Ensino Superior. Quanto à discussão sobre a pós-graduação, o Uruguai discorre que a qualidade e fomento não são atrelados apenas a um mecanismo de reconhecimento, reforçando a necessidade de processos ágeis e flexíveis. Então, o Brasil argumenta que esse debate passa também pela cooperação institucional, programas de fomento e sistemas de avaliação. Forma-se um grupo de trabalho para tal questão (MERCOSUL, 2009a, 2009b, 2009c, 2009d).

Com vários encontros em 2010, um dos tópicos abordados é a consolidação do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Educação Superior, com providências da área de publicação de trabalhos e avaliação. Foi discutido e acordado, em setembro de 2010, os termos do Programa de Associação Conjunta para o Fortalecimento da Pós-Graduação, do Programa de Projetos Conjuntos de Pesquisa e do Programa de Formação de Recursos Humanos, conforme recomendação do grupo de trabalho de Pós-Graduação. Na reunião seguinte, já se discute o cronograma deles. Enquanto isso, decide-se por não haver reunião do Núcleo de Estudos (MERCOSUL, 2010a, 2010b, 2010c, 2010d).

Das reuniões de 2011, é interessante retomar uma frase constante na ata da reunião de 4 a 6 de abril de 2011, sobre o Programa de Formação de Recursos Humanos, o de Projetos Conjuntos de Pesquisa e o de Fortalecimento de Pós-Graduação: “Os países informam que realizaram a publicação e difusão da chamada” (MERCOSUL, 2011a, p. 3). Isso demonstra que, se estão difundindo, é porque aderiram ao modelo de política proposto. À época, a Argentina relatou os progressos do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Ensino superior. Também, decidiu-

se que haveria uma avaliação sobre o Sistema de Fomento, para deliberação sobre sua continuação.

Assim, como feito em relação à evolução MEXA – ARCU-SUL, também foram elaboradas tabelas para a aplicação do modelo teórico de Dolowitz e Marsh (2000) (TABELAS 4 e 5).

TABELA 4 - APLICAÇÃO DO QUADRO CONCEITUAL ÀS INTENÇÕES E AÇÕES RELACIONADAS À PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA – SISTEMA DE INTEGRAL DE FOMENTO PARA QUALIDADE DOS CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO NO MERCOSUL

<b>Sistema Integral de Fomento para a Qualidade dos Cursos de Pós-graduação do Mercosul</b>	
<b>Razão:</b> Mistura. Se por um lado, é mencionado o respeito às legislações locais, por outro, há que se considerar as expectativas oriundas da adesão ao bloco regional (pressões internacionais).	
<b>Atores envolvidos:</b> 1) Membros do Mercosul (organização internacional). 2) Membros do governo brasileiro, chileno, uruguaio e argentino (burocratas/servidores e instituições). 3) Membros do Ministério da Educação do Brasil (burocratas/servidores e instituições).	
<b>Componentes:</b> Política, com a finalidade de fomento das atividades de pesquisa e pós-graduação, por meio da formação de recursos humanos, desenvolvimento de atividades acadêmicas e pesquisa conjuntas. Programas: Programa de Associação de Projetos Conjuntos de Pesquisa e o Programa de Associação para o Fortalecimento dos Cursos de Pós-Graduação e o Programa de Formação de Recursos Humanos. Programa: Também o Reconhecimento de Títulos de Pós-Graduação.	
<b>Origem:</b> Internacional: Mercosul. São trazidas experiências de vários países do bloco, e cada um faz a discussão de uma temática.	<b>Grau:</b> Síntese.
<b>Restrições:</b> Adaptação à legislação local.	
<b>Demonstração:</b> a) Protocolo de Integração Educacional para a Formação de Recursos Humanos no Nível de Pós-Graduação entre os Países-Membros do Mercosul. b) Protocolo de Integração Educacional para Prosseguimento de Estudos de Pós-Graduação nas Universidades dos Países-Membros do Mercosul. c) Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países-Membros do Mercosul.	

- d) Atas da Reunião de Ministros da Educação.
- e) Atas da Comissão de Educação Superior.
- f) Documentos MEC e CAPES (disponíveis nos sítios eletrônicos dos órgãos).
- g) Participação voluntária das universidades brasileiras, por meio de submissão de projetos (disponível no sítio eletrônico do programa).

FONTE: Elaboração da autora, com base em ARGENTINA (2015b); BRASIL (2015d, 2015e); DOLOWITZ; MARSH (2000); MERCOSUL (1991, 1992, 1993, 1994, 1995a, b, c, d, 1996, 1997a, b, 1998a, b, c, 1999a, b, c, d, 2001 a, b, c, 2002a, b, c, d, e, f, 2004a, b, c, d, 2005a, b, c, 2006a, b, c, d, e, f, 2007a, b, b, c, d, 2008a, b, c, d, e, 2009a, b, c, d, 2010a, b, c, d, e, 2011a, b, c, d, e, f, g, h, 2012a, b, c, 2015a, b, c, d)

Pode-se, destacar, diante do exposto pela Tabela 4, novamente a relatividade dos termos *doador* e *receptor*. Observa-se, também, que o Brasil atua ativamente nas discussões regionais, e, inclusive, faz a gestão dos programas. Interessante observar o destaque que ganha a Argentina com o núcleo de estudos e pesquisa, conforme a Tabela 5.

TABELA 5 - APLICAÇÃO DO QUADRO CONCEITUAL ÀS INTENÇÕES E AÇÕES RELACIONADAS À PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA – NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISA EM EDUCAÇÃO SUPERIOR

Núcleo de Estudos e Pesquisa em Educação Superior	
<b>Razão:</b> Mistura. Se por um lado, é mencionado o respeito as legislações locais, por outro, há que se considerar as expectativas oriundas da adesão ao bloco regional (pressões internacionais).	
<b>Atores envolvidos:</b> 1) Membros do Mercosul (organização internacional). 2) Membros do governo argentino (burocratas/servidores e instituições). 3) Membros do Ministério da Educação do Brasil (burocratas/servidores e instituições).	
<b>Componentes:</b> Política, com a finalidade de estudo e pesquisa, assim como divulgação e supervisão do que vem sendo feito sobre Educação Superior no bloco. Programas: Núcleo de Estudos e Pesquisa em Educação Superior.	
<b>Origem:</b> Internacional: Argentina.	<b>Grau:</b> Cópia. Segue-se o modelo estabelecido para o Mercosul pela Argentina, unidade que também é gestora do programa.
<b>Restrições:</b> Adaptação à legislação local.	

**Demonstração:**

- a) Atas da Reunião de Ministros da Educação.
- b) Atas da Comissão de Educação Superior.

FONTE: Elaboração da autora, com base em ARGENTINA (2015b); BRASIL (2015d, 2015e); DOLOWITZ; MARSH (2000); MERCOSUL (1991, 1992, 1993, 1994, 1995a, b, c, d, 1996, 1997a, b, 1998a, b, c, 1999a, b, c, d, 2001 a, b, c, 2002a, b, c, d, e, f, 2004a, b, c, d, 2005a, b, c, 2006a, b, c, d, e, f, 2007a, b, b, c, d, 2008a, b, c, d, e, 2009a, b, c, d, 2010a, b, c, d, e, 2011a, b, c, d, e, f, g, h, 2012a, b, c, 2015a, b, c, d)

#### 4.5 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO

Entende-se que o Mercosul, como organização internacional, pode influenciar a formulação de políticas públicas dos países-membros. Ao mesmo tempo em que influencia, a organização internacional pode ser influenciada pelas políticas desenvolvidas em seus membros, tornando-as um modelo a ser adotado pelos outros. Essa questão fica clara com o papel desempenhado pelo Brasil e pela Argentina nas discussões sobre a temática educacional.

Pode-se dizer quanto à graduação que, se, por um lado, a Argentina tem um papel claro no desenvolvimento do MARCA Mobilidade Discente, por outro, o Brasil também se sobressai com o MARCA Mobilidade Docente. No quesito pós-graduação e pesquisa, enquanto a primeira se destaca com o Núcleo de Estudos e Pesquisa no Ensino Superior, o segundo se mantém como referência no âmbito da pós-graduação. Na área educacional, ambos países são, sem dúvidas, protagonistas das ações.

Desse modo, pode-se dizer que um país leva a proposta para o bloco, onde são discutidas e sintetizadas as experiências de cada um dos membros. A partir disso, no caso de aprovação, é disseminado o modelo para os integrantes, que podem adotar ou não aquela norma. Destaca-se que há, normalmente, o respeito à legislação local, isto é, a execução pode variar de um país para outro. Por isso, fala-se neste trabalho da disseminação dos princípios e ideias das políticas, e não das políticas em si.

Ao se aprofundar sobre a incorporação dos princípios, ações e políticas disseminados pelo bloco e possíveis restrições advindas da legislação educacional brasileira, é imprescindível mencionar que, ao navegar no sítio eletrônico do MEC, em busca de informações sobre os programas mercosulinos, há uma breve

explicação sobre cada um, seguida da possibilidade de redirecionamento para o do bloco regional. Pode ser um indício de que o Brasil incorpora os princípios relacionados à mobilidade, acreditação, pesquisa, dentre outros, propostos pelo Mercosul Educacional e, principalmente, de que não há uma tensão com a legislação local.

Assim, ao se voltar ao título do trabalho, que fala da relação dos acordos e decisões entre as partes e a política pública brasileira para o Ensino Superior, pode-se dizer que o Brasil tem papel ativo na formulação de políticas em âmbito da integração regional, bem como na implantação delas internamente. Os programas descritos pela Comissão Regional Coordenadora de Ensino Superior estão vigentes no Brasil, algumas das temáticas, inclusive, são coordenadas por órgãos brasileiros como a CAPES. Pode-se, concluir, a partir disso, que a política pública brasileira para os países da região está diretamente ligada ao que é formulado pelo bloco regional.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na primeira parte, foi explicado o cenário internacional pós-Segunda Guerra Mundial, o qual propiciou formação de um ambiente cooperativo, num contexto anárquico, entre os países. A integração regional se apresenta como uma forma de alinhamento de comportamentos e princípios entre os países. Tentou-se demonstrar a aplicação desses conceitos à formação do Mercosul, destacando os anseios da época de criação, como a inserção internacional, e a delimitação dos princípios a serem seguidos a partir de então entre os Estados Partes. Nesse contexto, a área social do Mercosul vem ganhando destaque, em especial a Educação. O setor educacional pretende mais do que um espaço educacional comum, mas o estímulo da mobilidade, intercâmbio e formação de identidade e cidadania regional.

Na segunda parte deste trabalho, aprofundou-se a discussão de como as organizações internacionais, dentre as quais estão os blocos regionais, podem influenciar a formulação de políticas dos países-membros. No Mercosul, o modelo intergovernamental faz com que isso aconteça de maneira não impositiva, acomodando os interesses das partes. Nesse sentido, ao se elaborar uma proposta, há a ponderação entre Estados envolvidos antes da aprovação do bloco, e destaque de que se respeite a legislação local. Caracteriza-se, portanto, que este funciona como um espaço de síntese e disseminação de políticas públicas. Para a análise desse processo, optou-se pela vertente de Dolowitz e Marsh (1996, 2000), que possibilitou o desenho metodológico para demonstração da transferência de políticas entre o bloco regional e o Brasil.

Na terceira parte, após toda a discussão teórica e empírica envolvida, confirmou-se que o Mercosul funciona como um espaço de síntese e disseminação de políticas públicas entre as partes. Embora a origem de suas políticas possa ser de um Estado Parte ou inspirado em outro modelo, o bloco realizará as discussões e incorporará as sugestões dos membros, sintetizando as propostas e levando-as aos países. É desse modo que acontecem as discussões na área educacional.

Para ilustrar o debate na área educacional, elaborou-se a Figura 4. Nela, o bloco dissemina os modelos políticos descritos, e tem no Brasil um de seus receptores:

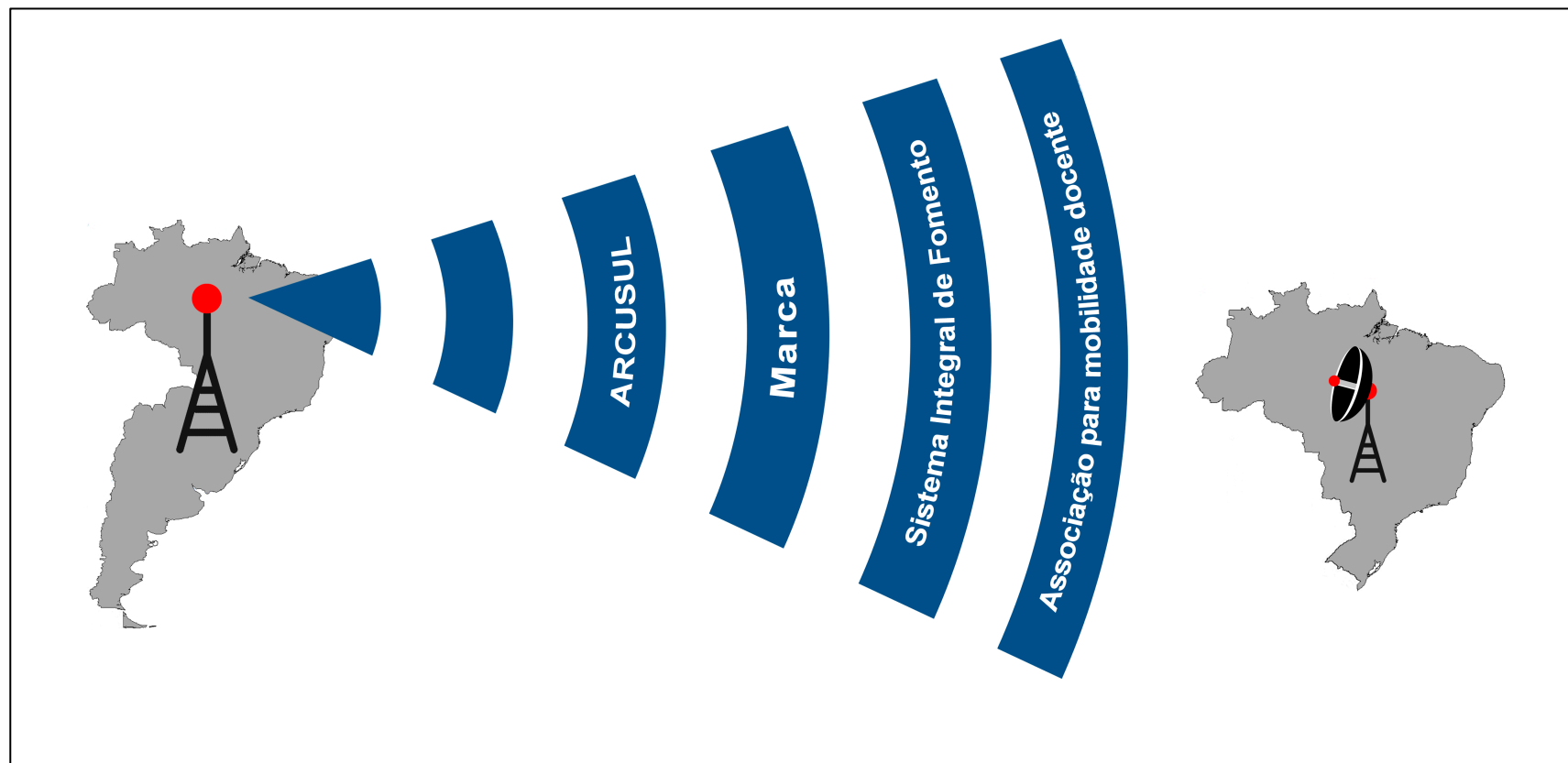


FIGURA 4 - REPRESENTAÇÃO SIMBÓLICA DO PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA E DIFUSÃO NO MERCOSUL  
FONTE: Elaboração da autora

Ao analisar essa Figura 4 e retomando os objetivos específicos do trabalho, confirmou-se a relação de transferência de políticas do Mercosul para o Brasil. Os modelos adotados pelo bloco encontram-se em vigência no país por meio do MEC, CAPES e suas instituições de ensino. Ao buscar informações sobre os programas, elencados na ilustração, nos sítios eletrônicos do governo brasileiro, há o redirecionamento para os do Mercosul; isso pode indicar que não há tantas restrições para implantação por parte do país.

Se a Figura 4 demonstra a transferência entre Mercosul e Brasil, ela não traz a formação da política no bloco. Sobre esse quesito, há que se destacar o protagonismo argentino nas elaborações da proposta de mobilidade discente, e o brasileiro, na mobilidade docente e formação de recursos humanos na pós-graduação.

Feito um resumo do que foi discutido neste trabalho, podem ser propostas algumas reflexões em termos metodológicos e práticos. Em termos metodológicos, pode-se dizer que a reconstrução dos cenários a partir das atas não possibilita uma reconstrução completa da situação analisada. O levantamento de dados foram suficientes para demonstrar a transferência de políticas entre o Mercosul e o Brasil, porém entrevistas com atores-chave poderiam trazer mais detalhes para análise.

A partir disso, é possível refletir sobre a demonstração de transferência e difusão de políticas públicas. Uma inferência possível é, na opinião desta pesquisadora, que quando a razão é coercitiva, há facilidade de encontrar dados, já que as regras estão explícitas, seja por meio de contratos, tratados ou notícias; talvez o uso da força faça sentido para lidar com questões de aversões comuns, o que demanda uma colaboração. Por outro lado, ao tratar de transferência de ideias e princípios, as informações estão mais veladas, pois atas/relatos de reuniões e visitas normalmente são apresentados de maneira sucinta, sendo impossível reconstruir os bastidores de negociação.

Outro ponto relevante a ser discutido é a relação entre princípios/interesses em comum e educação. Os princípios são basilares tanto para regimes internacionais quanto para as políticas públicas, e eles podem estar alinhados reciprocamente ou dentro de cada esfera. Conforme foi relatado durante o trabalho, a formação de interesses em comum está ligada diretamente aos princípios vigentes e a disseminação destes princípios. A Educação, portanto, é fundamental. É na escola e nas universidades que se formam conceitos, que se reforçam os princípios

e sentimentos de identificação. Talvez aqueles que participam direta e indiretamente dos programas mercosulinos colaborem nesse processo de disseminação e formulação de políticas favoráveis ao bloco.

Por fim, como sugestão para próximos trabalhos, destaca-se a realização de estudo comparado entre as ações educacionais do Ensino Superior dos países-membros. Essa ampliação permitirá observar o processo de transferência como um todo, se ele acontece da mesma maneira em todos. Outra opção seria o aprofundamento em algum acordo específico, uma vez que a maior delimitação do recorte possibilitará maior riqueza de detalhes para análise.

## REFERÊNCIAS

ARSLANIAN, R. P. O Mercosul, o Tratado de Assunção até hoje. In: WEHLING, A.; PIMENTEL, J. V. S. **A América do Sul e a integração regional**. Brasília: FUNAG, 2012.

ARGENTINA. **MARCA**. Disponível em: <<http://programamarca.siu.edu.ar>>. Acesso em: 28 fev. 2015a.

\_\_\_\_\_. **Núcleo de Estudos e Pesquisas na Educação Superior do MERCOSUL**. Disponível em: <<http://nemocosur.siu.edu.ar/index.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015b.

AZEVEDO, M. L. N. de. A formação de espaços regionais de educação superior: um olhar meridional – para o Mercosul. **Avaliação**, v. 13, n. 3, p. 875-879, nov. 2008.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**, 2011. p.138-172. Disponível em: <<http://www.ims.uerj.br/ccaps/?p=432>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

BENSON, D.; JORDAN, A. What have we learned from policy transfer research? Dolowitz and Marsh Revisited. **Political Studies Review**, v. 9, p. 366-378, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. **Acreditação de Cursos no Sistema ARCU-SUL**. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13454:acr](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13454:acr)>. Acesso em: 28 fev. 2015a.

\_\_\_\_\_. **MARCA**. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12285:marca&catid=257:marca&Itemid=549](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12285:marca&catid=257:marca&Itemid=549)>. Acesso em: 28 fev. 2015b.

\_\_\_\_\_. **MARCA – Mobilidade Docente**. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/cooperacao-internacional/multinacional/mercosul/programa-capes-marca-mobilidade-docente>>. Acesso em: 28 fev. 2015c.

\_\_\_\_\_. **Programa Capes PPCP-Mercosul**. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/cooperacao-internacional/multinacional/mercosul/programa-capes-ppcp-mercosul>>. Acesso em: 2 mar. 2015d.

\_\_\_\_\_. **Programa de Associação para o Fortalecimento dos Cursos de Pós-graduação (CAPES)**. Disponível em: <<http://cooperacaointernacional.capes.gov.br/index.php/paises/38-multinacional/mercosul/77-programa-de-associacao-para-fortalecimento-da-pos-graduacao-setor-educacional-do-mercosul>>. Acesso em: 2 mar. 2015e.

CABRAL, G. P. **Integração educacional no âmbito do ensino superior no Mercosul**. Disponível em: <[http://conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/guilherme\\_perez\\_cabral.pdf](http://conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/guilherme_perez_cabral.pdf)>. Acesso em: 30 mar. 2014.

CASTRO, T. de. **Teoria das Relações Internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012.

CONGRESSO NACIONAL. Ministério das Relações Exteriores. **Mercosul: legislação e textos básicos**. 2005. Brasília: Senado Federal, 2005.

\_\_\_\_\_. **Mercosul: legislação e textos básicos**. 2010. Brasília: Senado Federal, 2011.

DEUSTCH, K. W. **Análise das relações internacionais**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1982.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. **Governance**, v. 13, n. 1, p. 5-24, 2000.

\_\_\_\_\_. Who Learns What from Whom? A Review of the Policy Transfer Literature. **Political Studies**, v. 44, p. 343-357, 1996.

DYE, T. R. **Understanding the public policy**. New Jersey: Prentice-Hall, 1975.

FARIA, C. A. P. de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 21-30, 2003.

FREEMAN, R. Learning in Public Policy. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

FERREIRA, M. C. **Assim caminha o Mercosul**: o conflito entre qualidade e efetividade no acordo de admissão de títulos e graus universitários para o exercício de atividades acadêmicas. 2012. 173 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) — Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2012.

GONNET, C. O. The role of international organizations in a policy diffusion process. Preliminary discussion about the Conditional Cash Transfers programs in Latin America. In: CHILEAN CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE, 10., 2012, Santiago. **Anais...** Santiago: ACCP, 2012.

HAY, C. Globalization and Public Policy. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

JACKSON, R.; SORENSEN, G. **Introdução às Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

JAMES, O.; LODGE, M. The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research. **Political Studies Review**, v. 1, p. 179-193, 2003.

KEOHANE, R. The demand for international regimes. In: KRASNER, S. (Ed.). **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

KEOHANE, R.; NYE, J. **Power and Interdependence**. New York: Longman, 2001.

KNILL, C. Introduction: cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. **Journal of European Public Policy**, v. 12, n. 5, 2005.

KRASNER, S. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n.42, jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

LAMPERT, E. Educação e Mercosul: desafios e perspectivas. **Revista da Faculdade de Educação**, v. 24, n. 2, jul. 1998. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-25551998000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-25551998000200002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 2 mar. 2015.

LINDBLOM, C. E. **O processo de decisão política**. Brasília: Ed. UnB, 1981.

MARIN, P. L. Mercosul e a disseminação internacional de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 16, n. 58, 2011.

MERCOSUL. **Protocolo de Intenções**. 13 dez. 1991. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/5-acordos-acuerdos/391-protocolo-de-intencoes.html>>. Acesso em: 3 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. **Ata da Reunião de Ministros de Educação dos Países Signatários do Tratado de Assunção**. 27 nov. 1992. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/v/425/1/secretaria/busca\\_avancada](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/425/1/secretaria/busca_avancada)>. Acesso em: 15 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Ata da Reunião de Ministros de Educação dos Países Signatários do Tratado de Assunção**. 21 dez. 1993. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/v/425/1/secretaria/busca\\_avancada](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/425/1/secretaria/busca_avancada)>. Acesso em: 15 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Ata da Reunião de Ministros de Educação dos Países Signatários do Tratado de Assunção**. 9 dez. 1994. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/294-1994/346-mercursos-rme-vii-n-06-94.html>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Protocolo de Integração Educacional para Prosseguimento de Estudos de Pós-Graduação nas Universidades dos Países Membros do Mercosul**. 30 nov. 1995a. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/5-acordos-acuerdos/386-protocolo-de-integracao-educacional-para-prosseguimento-de-estudos-de-pos-graduacao.html>> Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Protocolo de Integração Educacional para a Formação de Recursos Humanos no Nível de Pós-Graduação entre os Países Membros do Mercosul**. 30 nov. 1995b. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/5-acordos-acuerdos/389-protocolo-de-integracao-educacional-para-a-formacao-de-recursos-humanos-no-nivel-de-pos-graduacao-entre-os-paises-membros-do-mercursosul.html>> Acesso em: 2 mar. 2015.



\_\_\_\_\_. **Ata da Reunião de Ministros de Educação dos Países Signatários do Tratado de Assunção**. 28 jul. 1995c. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/293-1995/348-mercotur-rme-viii-n-07-95.html>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Ata da Reunião de Ministros de Educação dos Países Signatários do Tratado de Assunção**. 28 nov. 1995d. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/293-1995/349-mercotur-rme-ix-n-08-95.html>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Ata da Reunião de Ministros de Educação dos Países Signatários do Tratado de Assunção**. 29 jun. 1996. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/viewcategory/292-1996.html>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Ata da Reunião de Ministros de Educação dos Países Signatários do Tratado de Assunção**. 1 dez. 1997a. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/291-1997/352-mercotur-rme-iii-n-02-97.html>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Ata da Reunião de Ministros de Educação dos Países Signatários do Tratado de Assunção**. 11 jun. 1997b. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/291-1997/353-mercotur-rme-xii-n-01-97.html>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Memorando de Entendimento sobre a implementação de um mecanismo experimental de credenciamento de cursos para o reconhecimento de títulos de graduação universitária nos países do Mercosul**. 19 jun. 1998a. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/5-acordos-acuerdos/390-memorando-de-entendimento-sobre-a-implementacao-mecanismo-experimental-de-credenciamento-de-cursos-para-o-reconhecimento-de-titulos-de-graduacao-universitaria-nos-paises-do-mercotur.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Reunião de Ministros de Educação dos Países Membros do Mercosul**. 20 nov. 1998b. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/290-1998/355-mercotur-rme-xv-n-02-98.html>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Ata da Reunião de Ministros de Educação dos Países Signatários do Tratado de Assunção**. 19 jun. 1998c. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/290-1998/354-mercotur-rme-xiv-n-01-98.html>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países Membros do Mercosul.** 1999a. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/5-acordos-acuerdos/385-acordo-de-admissao-de-titulos-e-graus-universitarios-para-atividades-academicas-no-mercosul.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países Membros do Mercosul, na República da Bolívia e na República do Chile.** 1999b. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/5-acordos-acuerdos/384-acordo-de-admissao-de-titulo-e-graus-universitarios-mercosul-bolivia-e-chile.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Reunião de Ministros de Educação dos Países Membros do Mercosul.** 26 nov. 1999c. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/51-1999/357-mercosur-rme-xvii-n-02-99.html>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Ata da Reunião de Ministros de Educação dos Países Membros do Mercosul.** 28 maio 1999d. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/51-1999/356-mercosur-rme-xvi-n-01-99.html>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Ata da Reunião de Ministros da Educação dos Países Signatários Do Tratado Do Mercado Comum Do Sul.** 28 jun. 2001a. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/48-2001/360-mercosur-rme-xx-n-01-01.html>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 9-10 maio 2001b. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/234-2001/274-mercosur-rme-ccr-crces-i-n-01-01.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 26-27 nov. 2001c. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/viewcategory/234-2001.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Reunião de Ministros de Educação dos Países do Mercosul, Bolívia e Chile.** 14 jun. 2002a. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/46-2002/362-mercosur-rme-xxii-n-02-02.html>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 2 abril 2002b. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/233-2002/277-mercosur-rme-ccr-crce-iv-n-01-02.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 8 jun. 2002c. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/233-2002/278-mercosur-rme-ccr-crce-v-n-02-02.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 13 jun. 2002d. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/233-2002/280-mercosur-rme-ccr-crce-extraordinaria-n-03-02.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 26-27 set. 2002e. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/233-2002/279-mercosur-rme-ccr-crce-vi-n-03-02.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 21 nov. 2002f. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/233-2002/282-mercosur-rme-ccr-crce-vii-n-04-02.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Reunião de Ministros de Educação dos Países do Mercosul, Bolívia e Chile.** 10 jun. 2004a. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/44-2004/367-mercosur-rme-xxvi-01-04.html>>. Acesso em: 15 dez. 2014

\_\_\_\_\_. **Ata da Reunião de Ministros de Educação dos Países do Mercosul, Bolívia e Chile.** 19 nov. 2004b. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/44-2004/368-mercosur-rme-xxvii-n-02-04.html>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 7 maio 2004c. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/231-2004/290-mercosur-rme-ccr-crce-ix-n-01-04.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 3-4 set. 2004d. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/231-2004/290-mercosur-rme-ccr-crce-ix-n-01-04.html>>.

categoria/finish/231-2004/292-mercosur-rme-ccr-crces-x-n-02-04.html>. Acesso em: 2 mar 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 26-27 abril 2005a. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/viewcategory/230-2005.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 5 out. 2005b. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/viewcategory/230-2005.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 8 nov. 2005c. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/viewcategory/230-2005.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Reunião de Ministros de Educação dos Países do Mercosul.** 2 jun. 2006a. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/41-2006/370-mercosur-rme-xxx-n-01-06.html>>. Acesso em: 16 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Ata da Reunião de Ministros de Educação dos Países do Mercosul.** 24 nov. 2006b. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/41-2006/371-mercosur-rme-xxxi-n-02-06.html>>. Acesso em: 16 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 3 maio 2006c. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/229-2006/298-mercosur-rme-ccr-crces-xvii-n-01-06.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 22-23 maio 2006d. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/229-2006/299-mercosur-rme-ccr-crces-xviii-n-02-06.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 29-31 ago. 2006e. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/229-2006/300-mercosur-rme-ccr-crces-xix-n-03-06.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 19-20 out. 2006f. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/229-2006/301-mercotur-rme-ccr-crces-xx-n-04-06.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 16-19 abril 2007a. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/228-2007/302-mercotur-rme-ccr-crces-xxi-n-01-07.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 28-29 maio 2007b. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/228-2007/303-mercotur-rme-ccr-crces-xxii-n-02-07.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 7-8 ago. 2007c. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/viewcategory/228-2007.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 5-6 nov. 2007d. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/viewcategory/228-2007.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Acordo sobre a Criação e Implementação de um Sistema de Acreditação de Carreiras Universitárias para o Reconhecimento Regional da Qualidade Acadêmica das Respectivas Titulações no Mercosul e Estados Associados (ARCUSUR).** 2008a. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/viewcategory/297-acordo-arcusul-acuerdo-arcusur.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 3-4 abril 2008b. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/viewcategory/227-2008.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 21-23 maio 2008c. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/viewcategory/227-2008.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 10-11 set. 2008d. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/viewcategory/227-2008.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 12 nov. 2008e. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/viewcategory/227-2008.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 24-25 mar. 2009a. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/viewcategory/226-2009.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 26-27 maio 2009b. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/viewcategory/226-2009.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 1-3 set. 2009c. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/viewcategory/226-2009.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 4-6 nov. 2009d. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/viewcategory/226-2009.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 6-9 abril 2010a. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/viewcategory/225-2010.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 19-20 maio 2010b. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/viewcategory/225-2010.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 16-17 set. 2010c. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/viewcategory/225-2010.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 16-18 nov. 2010d. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/viewcategory/225-2010.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Cartilha do cidadão do Mercosul:** compilação de normas relacionadas com o cidadão do Mercosul. 2010e. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2432/1/cartilla\\_ciudadano\\_por.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2432/1/cartilla_ciudadano_por.pdf)>. Acesso em: 30 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 4-6 abril 2011a. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/viewcategory/224-2011.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 6-9 jun. 2011b. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/viewcategory/224-2011.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 30 ago. - 1 set. 2011c. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/viewcategory/224-2011.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 14-16 nov. 2011d. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/viewcategory/224-2011.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Protocolo de Olivos. 18 fev. 2002. In: CONGRESSO NACIONAL. Ministério das Relações Exteriores. **Mercosul:** legislação e textos básicos. 2010. Brasília: Senado Federal, 2011e.

\_\_\_\_\_. Protocolo de Ouro Preto. 17 dez. 1994. In: CONGRESSO NACIONAL. Ministério das Relações Exteriores. **Mercosul:** legislação e textos básicos. 2010. Brasília: Senado Federal, 2011f.

\_\_\_\_\_. Regimento do Conselho Mercado Comum. 23 jul. 1998. In: CONGRESSO NACIONAL. Ministério das Relações Exteriores. **Mercosul:** legislação e textos básicos. 2010. Brasília: Senado Federal, 2011g.

\_\_\_\_\_. Regimento do Grupo Mercado Comum. 17 dez. 1991. In: CONGRESSO NACIONAL. Ministério das Relações Exteriores. **Mercosul:** legislação e textos básicos. 2010. Brasília: Senado Federal, 2011h.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 28-30 mar. 2012a. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/223-2012/326-mercotur-rme-ccr-crces-xli-n-01-12.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 3-5 set. 2012b. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/viewcategory/223-2012.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ata da Comissão Regional de Coordenadora de Educação Superior.** 12-14 nov. 2012c. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/viewcategory/223-2012.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **O que é o Setor Educacional do Mercosul.** Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/mercosul-educacional/o-que-e.html>> Acesso em: 23 maio 2015a.

\_\_\_\_\_. **Mercosul.** Disponível em: <[http://www.mercosur.int/t\\_generic.jsp?contentid=3862&site=1&channel=secretaria&seccion=2](http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=3862&site=1&channel=secretaria&seccion=2)>. Acesso em: 2 mar. 2015b.

\_\_\_\_\_. **Programas e projetos da educação superior.** Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/programas-e-projetos.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015c.

\_\_\_\_\_. **Sistema Integral de Fomento para a Qualidade dos Cursos de Pós-Graduação do Mercosul.** Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/programas-e-projetos/25-mercosul-educacional/61-sistema-integral-de-fomento-para-a-qualidade-dos-cursos-de-pos-graduacao-do-mercosul.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015d.

PAGE, E. C. The origins of Public Police. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. **The Oxford handbook of public policy.** Oxford: Oxford University Press, 2008.

PRADO, H. S. A. A educação superior no Mercosul como política de Integração. **Systemas: Revista de Ciências Jurídicas e Econômicas**, v. 5, p. 38-53, 2013.

SEITENFUS, R. A. S. **Manual das organizações internacionais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

SKOCPOL, T.; AMENTA, E. States and Social Policies. **Annual Review of Sociology**, v. 12, p.131-157, 1986.

STEIN, A. A. Coordination and Collaboration: regimes in an anarchy world. In: **International Regimes.** Ithaca: Cornell University Press, 1983.



STONE, D. **Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas**. CSGR Working Paper n. 69/01. Coventry: The University of Warwick, 2001.

TRATADO DE ASSUNÇÃO. 26 mar. 1991. Disponível em:  
<[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/tratado\\_de\\_asuncion\\_pt.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/tratado_de_asuncion_pt.pdf)>.  
Acesso em: 2 mar. 2015.

TRATADO de integração, cooperação e desenvolvimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina. 29 nov. 1988. In: CONGRESSO NACIONAL. Ministério das Relações Exteriores. **Mercosul**: legislação e textos básicos. 2010. Brasília: Senado Federal, 2011.

TRATADO DE MONTEVIDÉU. 12 ago. 1980. In: CONGRESSO NACIONAL. Ministério das Relações Exteriores. **Mercosul**: legislação e textos básicos. 2010. Brasília: Senado Federal, 2011.

UNIÃO EUROPEIA. **Declaração de Bologna**. 19 jun. 1999. Disponível em:  
<[http://www.ehea.info/Uploads/Documents/1999\\_Bologna\\_Declaration\\_Portuguese.pdf](http://www.ehea.info/Uploads/Documents/1999_Bologna_Declaration_Portuguese.pdf)>. Acesso em: 21 maio 2015.

VAZ, A. C. **Cooperação, Integração e processo negociador**: a construção do Mercosul. Brasília: IBRI, 2002.

VIGEVANI, T. *et al.* O papel da integração regional para o Brasil: Universalismo, soberania e percepção das elites. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 1, p. 5-27, 2008.

WEYLAND, K. **Bounded Rationality and Policy Diffusion**: social sector reform in Latin America. Princeton: Princeton University Press, 2007.